



Cour II
B-4084/2023

Arrêt du 18 mars 2025

Composition

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

Parties

Viktor Filippovich **Rashnikov**,
représenté par Maître Alain Bionda, avocat,
Bionda Law Firm,
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 Viktor Filippovich Rashnikov (ci-après aussi : le recourant).

A.a De fait, le Conseil de l'UE a adopté, le 15 mars 2022, la décision d'exécution (PESC) 2022/429 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 87, p. 44 ; voir aussi le Règlement d'exécution [UE] 2022/427 du Conseil du 15 mars 2022 mettant en œuvre le règlement (UE) no 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
Viktor Filippovich RASHNIKOV	Oligarque. Propriétaire, président du conseil d'administration et président du comité de planification stratégique de Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK). Date de naissance: 3.10.1948 Lieu de naissance: Magnitogorsk, Fédération de Russie	Viktor Rashnikov est un oligarque russe influent qui est propriétaire et président du conseil d'administration de l'entreprise Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK). MMK est l'un des plus grands contribuables de la Russie. La charge fiscale pesant sur l'entreprise a récemment augmenté, ce qui a entraîné une augmentation considérable des	15.03.2022

	Nationalité: russe Sexe: masculin Entités associées: Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK)	recettes pour le budget de l'État russe. Il est donc un homme d'affaires russe influent intervenant 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.	
--	---	---	--

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:** 175-52276 **Name:** Rashnikov Viktor Filippovich **Spelling variant:** Рашников Виктор Филиппович (Russian) **Sex:** M **DOB:** 13 Oct 1948 **POB:** Magnitorsk, Russian Federation **Nationality:** Russian Federation **Justification:** **a)** Viktor Rashnikov is a leading Russian oligarch who is owner and chairman of the Board of Directors of the Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK) company. MMK is one of Russia's largest taxpayers. The tax burden on the company increased lately, resulting in considerably higher proceeds to the Russian state budget. **b)** He is therefore a leading Russian 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. **Other information:** **a)** Oligarch. Owner, chairman of the Board of Directors and chairman of the Committee for Strategic Planning of the Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK). **b)** Associated entities: Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK) **Modifications:** Listed on 16 Mar 2022. ».

A.c Par courrier du 30 juin 2022 adressé 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 Alain Bionda, requis la radiation de son nom de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine.

Premièrement, il a fait, en substance, valoir que les sanctions internationales, telles que reprises de l'UE, étaient nulles en droit suisse, dans la mesure où elles avaient été rédigées dans une langue qui n'était pas l'une des langues officielles, à savoir l'anglais, et sans que les autorités suisses contrôlent leur légalité. De fait, la reprise des sanctions en Suisse

avait eu lieu « en bloc » selon une motivation identique (copier-coller) à celle de l'UE, ce qui ne serait, selon le recourant, pas acceptable dans une société démocratique. Ensuite, il a argué qu'il était arbitraire et contraire au principe de l'égalité de traitement de lui faire grief d'être, au travers de la société MMK, l'un des plus grands contribuables de Russie. À ce sujet, le recourant, qui a produit un avis de droit d'un expert de droit fiscal russe qui détaille le montant des impôts payés par ladite société durant les années 2019 à 2022, a soutenu que la contribution individuelle de MMK au budget fédéral russe ne saurait être qualifiée de « substantielle », d'autant moins que ce dernier terme n'avait pas reçu de définition précise. Par ailleurs, il a fait valoir que le DEFR l'avait considéré à tort comme un oligarque, notion qui n'était d'ailleurs, elle non plus, pas définie en droit suisse. Il a précisé avoir commencé sa carrière au sein de MMK en 1967, puis avoir progressivement, par ses propres mérites, gravi les échelons jusqu'à accéder à des fonctions de direction avant l'arrivée au pouvoir des présidents Boris Eltsine et Vladimir Poutine. Il a ajouté avoir, au travers de MMK, contribué de manière stratégique à l'essor économique de sa région, Tcheliabinsk, en fournissant d'importantes contributions philanthropiques à des projets sociaux et caritatifs en Russie. Du reste, il n'existerait aucune relation de cause à effet entre le paiement des impôts dus par MMK à l'Etat russe et la politique extérieure du gouvernement russe, en particulier ses actions à l'égard de l'Ukraine. Le recourant a en définitive soutenu que les motifs de sa mise sous sanctions étaient vagues et imprécis – ce qui l'empêchait de comprendre ce qui lui était reproché et de se défendre – et que l'autorité inférieure avait omis de procéder à un examen soigneux et impartial de la justification et de l'adéquation des sanctions à son encontre.

A.d Le 5 août 2022, puis le 8 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 1^{er} septembre 2022 et du 7 avril 2023.

B.

Par décision du 29 juin 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, elle a précisé qu'il y avait lieu d'admettre que ce dernier et son entreprise, Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK), étaient des acteurs de premier plan au sein de l'économie russe. Elle a précisé que le recourant était, au moment des sanctions, propriétaire de 79.76% du capital-actions de la société MMK, président de son conseil d'administration et du comité de planification stratégique. Or, cette entreprise fournissait une source substantielle de revenu au gouvernement russe, dans la mesure où elle s'acquittait d'impôts ascendant à plusieurs dizaines de milliards de roubles russes (RUB) par année. D'ailleurs, l'importance du recourant était encore renforcée par le fait qu'il avait été convoqué, en mars 2023, par Vladimir Poutine à une réunion lors de laquelle le président de la Fédération de Russie avait insisté sur le fait que l'Etat russe comptait sur ses milliardaires pour investir en Russie. L'autorité inférieure a rappelé que le recourant était à la tête d'une fortune colossale, de plus de 10 milliards de dollars américains, qui lui conférait un statut spécial, ainsi qu'une influence non négligeable, et lui permettait d'avoir un accès privilégié au président russe. L'autorité inférieure a encore relevé que, bien qu'il ne soit, à son avis, pas nécessaire de démontrer que le recourant entretenait une relation personnelle et étroite avec Vladimir Poutine – le seul fait que le recourant soit important pour le président russe étant déterminant –, Vladimir Poutine avait décerné à Viktor Filippovich Rashnikov, en décembre 2022, l'étoile d'or du « héros du travail de la Fédération de Russie », tout en soulignant à cette occasion les mérites importants du président du conseil d'administration de MMK. Aussi, selon une agence de presse, *Associated Press*, le recourant serait également impliqué dans le commerce international de céréales ukrainiennes servant à financer l'effort de guerre russe.

C.

C.a Le 24 juillet 2023, Viktor Filippovich Rashnikov 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 recourant, réitérant l'essentiel des arguments contenus dans sa demande de radiation, a reproché à l'autorité inférieure de ne pas avoir réellement instruit sa demande de radiation de la liste des sanctions suisses, ni d'avoir contrôlé la légalité de son inscription sur les listes des sanctions internationales, consacrant un abandon de l'indépendance et de la souveraineté de la Suisse. Il a également critiqué le fait que l'autorité inférieure ait refusé, avant le rendu de sa décision, sa proposition d'entretien, ce qui constituerait une violation de son droit d'être entendu et, de manière générale, des garanties de procédure. Sur le fond, le recourant a argué être un simple homme d'affaires russe, et non un oligarque, qui n'avait aucun statut politique et ne détenait aucun pouvoir décisionnel dans les affaires politiques de la Russie, de sorte qu'il n'était pas en mesure d'influencer la situation actuelle en Ukraine. Aussi, la motivation invoquée à l'appui de l'inscription du nom du recourant sur l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine serait vague, imprécise et lacunaire. Surtout, la prétendue contribution fiscale substantielle de MMK ou du secteur sidérurgique, au demeurant non avérée et inexacte, au budget de l'Etat russe ne constituerait aucunement un motif acceptable de mise sous sanctions. Ce motif de sanctions reposerait d'ailleurs sur un article de presse dépourvu de toute crédibilité, tout comme celui de son implication dans le commerce de céréales ukrainiennes. Par ailleurs, le fait d'avoir été convoqué par le président russe ou d'avoir reçu une médaille ne sauraient pas non plus constituer des motifs valables de mise sous sanctions. En outre, il s'est prévalu d'une atteinte injustifiée à ses droits fondamentaux, en particulier à sa liberté personnelle, à la garantie de la propriété et à la liberté économique en arguant que son inscription sur l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine ne respectait pas le principe de la proportionnalité, car elle ne serait pas adéquate et raisonnable à l'égard des buts poursuivis par l'autorité. Dans la même ligne, il fait valoir que sa mise sous sanction violait le principe de l'égalité de traitement, dans la mesure où des hommes d'affaires étrangers qui contribuaient de manière similaire ou supérieure au budget fédéral russe n'étaient pourtant pas concernés par les sanctions. En définitive, la décision querellée serait entachée d'arbitraire.

C.a.a Par décision incidente du 25 juillet 2023, le Tribunal de céans a imparti au recourant un délai pour le versement d'une avance de frais d'un montant de 50'000 francs.

C.a.b Le recourant a déposé un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral contre cette décision, dont il a demandé la réforme en ce sens qu'il soit renoncé à percevoir une avance de frais en la cause B-4084/2023.

C.a.c Après lui avoir accordé l'effet suspensif, le Tribunal fédéral a, par arrêt 2C_440/2023 du 13 février 2024, rejeté le recours de l'intéressé.

C.b Alors que la procédure susmentionnée de recours au Tribunal fédéral était encore pendante, l'autorité inférieure a, le 8 novembre 2023, informé le Tribunal de céans d'une modification de l'inscription du recourant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, intervenue le 2 novembre 2023, 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 ainsi libellés.

« **Justification: a)** Viktor Rashnikov is a leading Russian businessperson who is owner and chairman of the Board of Directors of the Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK) company. MMK is one of Russia's largest taxpayers. The tax burden on the company increased lately, resulting in considerably higher proceeds to the Russian state budget. Viktor Rashnikov also receives support from the Russian Government and decision-makers. Moreover, he was among the leading Russian businesspersons who participated in the congress of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs in March 2023, where the President of the Russian Federation Vladimir Putin gave a speech and urged billionaires to put "patriotism before profit". **b)** He is therefore a leading businessperson operating in Russia and a businessperson involved in economic sectors providing a substantial source of revenue to, and benefitting from the Government of the Russian Federation, which is responsible for the annexation of Crimea and the destabilisation of Ukraine. ».

C.c Le recourant a presté, le 18 juin 2024, l'avance sur les frais de procédure présumés telle que requise par nouvelle décision incidente du Tribunal de céans du 16 avril 2024.

C.d Par mémoire de réponse du 25 juin 2024, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Pour l'essentiel, elle a soutenu que l'inscription du recourant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine reposait sur des éléments établis à satisfaction compte tenu du degré de preuve requis, soit celui de la vraisemblance prépondérante. Tout en faisant noter que le recourant était désormais désigné comme un « homme d'affaires influent » et non plus comme un « oligarque », ce qui relevait plus d'une modification formelle que matérielle, elle a en particulier souligné qu'il était une personne à la tête d'une fortune personnelle considérable et d'une entreprise qui, non seulement générait des revenus importants pour le gouvernement russe, mais était également un important fournisseur de

matériel pour l'industrie militaire russe. Selon une base de données, MMK avait en effet rempli 88 contrats de marchés publics – pour plusieurs milliards de roubles russes – avec diverses entreprises également sous régime de sanctions internationales. En outre, une enquête avait révélé que la filiale turque de MMK, MMK Metalurji, serait impliquée dans des opérations de vol de céréales ukrainiennes. Selon l'autorité inférieure, le recourant jouissait d'une influence certaine, même indirecte, sur le gouvernement russe et l'attitude que ce dernier adoptera vis-à-vis de l'Ukraine. Finalement, il ne faisait pas de doute que le recourant tirait avantage du gouvernement russe. Par ailleurs, l'autorité inférieure a précisé avoir mené une instruction diligente, dans le respect du droit d'être entendu du recourant.

C.e Par réplique du 2 septembre 2024, le recourant a, au premier chef, contesté la validité de la modification de son inscription en se réclamant du principe d'égalité des armes. Selon lui, dès lors qu'une procédure de recours était pendante, le pouvoir d'adapter l'inscription du recourant n'appartiendrait, ni aux autorités européennes, ni au DEFR, mais au Tribunal administratif fédéral. Dans un second moyen, il a réitéré que sa qualification en tant qu'homme d'affaires influent, notion également inconnue du droit suisse, violerait de manière crasse le principe de la légalité. Il a du reste relevé qu'il n'avait d'autre choix que de s'acquitter de ses obligations fiscales en Russie, au risque de s'exposer à une peine d'emprisonnement, ni d'ailleurs que de donner suite à une convocation du président de son pays à un congrès. Au demeurant, il fait valoir que le fait d'être un homme d'affaires de premier plan, de répondre à une convocation de son président dans un pays en guerre ou de recevoir de sa part une distinction ne constituaient pas des infractions et que ces accusations ne sauraient fonder une mise sous sanctions, d'autant moins qu'il n'avait aucune influence sur la politique du président russe vis-à-vis de l'Ukraine. Il a par ailleurs vivement contesté l'article de l'*Associated Press* concernant sa prétendue implication dans le vol de céréales ukrainiennes et produit au dossier un courrier de la filiale turque MMK Metalurji apportant des explications, ainsi que de plusieurs autres pièces, concernant cette affaire. Vu l'accusation de l'autorité inférieure à ce sujet, qui, à son sens, relevait de la diffamation au sens du Code pénal suisse et était susceptible d'engager la responsabilité de la Confédération, le recourant a pris des conclusions additionnelles tendant à ce que le Tribunal enjoigne l'autorité inférieure à s'abstenir de citer, dans le cadre de la présente procédure, l'article litigieux, de le retirer du dossier de procédure, et de constater que le DEFR avait commis un acte illicite en propageant une fausse

information. Pour le reste, le recourant a, pour l'essentiel, précisé ses arguments avancés dans son recours.

C.f Le 14 octobre 2024, l'autorité inférieure a adressé au Tribunal sa duplique, par laquelle elle s'est déterminée plus avant sur certains griefs du recourant, a argué que les motifs ayant justifiés l'inscription du recourant sur la liste des sanctions étaient toujours exacts et a transmis les derniers documents complémentaires de l'UE.

C.g Dans ses observations du 22 novembre 2024, le recourant a concédé que les mesures de coercition en question avaient un caractère politique mais a, pour l'essentiel, réitéré qu'elles avaient été édictées en méconnaissant la neutralité de la Suisse et les principes constitutionnels applicables, tels que le principe de la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire, et de l'égalité de traitement, soit en s'affranchissant des limites matérielles au droit d'urgence du gouvernement.

C.h Par courrier du 9 décembre 2024, réitéré le 5 mars 2025, le conseil du recourant a demandé au Tribunal de pouvoir plaider la cause en audience publique.

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 recourant, 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, sous réserve de ce qui suit.

2.

2.1 Dans sa réplique, le recourant a pris une conclusion tendant à ce que le Tribunal constate que l'autorité inférieure a commis un acte illicite en propageant une fausse accusation constitutive d'une atteinte à l'honneur au sens de l'art. 173 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0). De son côté, l'autorité inférieure rappelle avoir cité, au cours de la présente procédure, un article relatif à une enquête menée par une agence de presse renommée qu'elle estimait pertinent en usant des précautions rédactionnelles qui s'imposaient. Il ne saurait nullement lui être reproché d'avoir violé une quelconque norme pénale.

2.2 L'objet de la procédure administrative et, ainsi, l'objet du litige, constitue la relation juridique réglée par la décision, dans la mesure où celle-ci est attaquée. Par conséquent, l'objet du litige est déterminé par deux éléments : d'une part, par la décision attaquée, aussi nommé l'objet de la contestation, et, d'autre part, par les conclusions des parties. L'autorité de deuxième instance ne peut pas statuer sur des objets qui n'ont pas été tranchés par l'autorité de première instance, sinon elle empièterait sur la compétence fonctionnelle de l'autorité inférieure. Au cours de la procédure de recours, l'objet du litige peut être réduit, mais ne saurait être ni élargi, ni transformé par rapport à ce qu'il était devant l'autorité précédente, qui l'a fixé dans le dispositif de la décision entreprise (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3, 142 I 155 consid. 4.4.2, 136 II 457 consid. 4.2, 131 V 164 consid. 2.1; ATAF 2017 V/4 consid. 3).

2.3 Il ressort de ce qui précède que la conclusion du recourant tendant à ce que le Tribunal constate que l'autorité inférieure aurait commis un acte illicite en « propageant une fausse accusation » quant à l'implication de la filiale turque de MMK dans des opérations de vol de céréales ukrainiennes, ne fait pas partie de l'objet de la contestation et n'est, quoiqu'il en soit, pas de la compétence du Tribunal. Formulée au stade de la réplique, après l'écoulement du délai de recours, cette conclusion, qui va au-delà des conclusions initiales, est au surplus tardive (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3, 136 II 165 consid. 5, arrêt du TF 2C_933/2021 du 23 septembre 2022 consid. 3.1 et les réf. cit.). Partant, elle est irrecevable.

3.

Le recourant a sollicité, dans le cadre de son courrier du 9 décembre 2024, la tenue d'une audience publique en vue de plaider sa cause par l'intermédiaire de son conseil.

3.1 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. no 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. no 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).

3.2 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).

3.3 Au cas d'espèce, le recourant s'est vu octroyer, par ordonnance du Tribunal du 29 octobre 2024, l'opportunité de déposer d'éventuelles observations (finales) sur la duplique de l'autorité inférieure, ce qu'il a fait par acte du 22 novembre 2024. Ses (ultimes) observations ont été transmises à l'autorité inférieure par ordonnance du 4 décembre 2024, le Tribunal précisant qu'il n'ordonnait pas d'autres mesures d'instruction, du moins à ce stade. Par courrier du 9 décembre 2024, le recourant a formulé une demande d'audience publique (cf. *supra* Etat de fait let. C.h). Cette demande doit, à l'aune de la jurisprudence bien établie, être considérée comme tardive. Dès lors que le juge instructeur a octroyé la possibilité au mandataire du recourant de déposer d'éventuelles observations sur la duplique, il était manifeste et facilement reconnaissable pour le recourant, représenté par un mandataire professionnel, 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. 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 du mandataire du recourant, qui laissé s'écouler plus de 16 mois après l'introduction du recours pour

solliciter la tenue de débats publics, impose de considérer qu'il y a – *au plus tard* au moment du dépôt de ses observations sur la duplique, le 22 novembre 2024 – implicitement renoncé. 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).

3.4 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. 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.

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

4.

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.

4.1 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 ; arrêt du du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-2845/2023 du 9 décembre 2024 consid. 2.2).

4.2 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.).

5.

5.1 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-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).

5.2 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, dont la force probante n'est pas nulle en raison de la situation prévalant en Ukraine, des vérifications peuvent être effectuées différemment, notamment 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).

5.3 Au demeurant, contrairement à ce que fait valoir le recourant (cf. mémoire de recours, p. 31), les personnes visées ne peuvent se prévaloir de la présomption d'innocence 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).

5.4

5.4.1 Dans ses écritures, le recourant soutient que le degré de la preuve requis s'agissant des motifs de son inscription sur la liste des sanctions doit être celui de la preuve stricte, et non celui de la vraisemblance prépondérante (cf. mémoire de recours, p. 20-21 §90-94 ; réplique, p. 16-17 § 30 ss). Selon lui, l'autorité inférieure ne serait pas légitimée à s'appuyer sur l'ATF 139 II 384 pour retenir que le degré de la preuve prévalant en matière de mesures de coercition fondées sur la loi sur les

embargos est celui de la vraisemblance prépondérante. À son avis, ce principe serait certes admissible dans le cas d'un responsable de la sécurité syrienne accusé de graves violations des droits de l'homme, mais tel ne serait pas le cas en ce qui le concerne, pour la raison suivante. Les faits retenus à son endroit dans la liste des sanctions ne seraient pas pertinents juridiquement. D'une part, le fait d'être un homme d'affaires de premier plan ne constituerait pas une infraction et n'aurait donc point besoin de faire l'objet d'une appréciation des preuves. D'autre part, le « reproche de payer beaucoup d'impôts » serait, lui aussi, incompatible avec tous les principes fondamentaux et ne permettrait pas de fonder une accusation recevable en droit suisse. Ainsi, l'autorité inférieure aurait dû se rendre compte que les motifs à l'origine de sa mise sous sanctions étaient incompatibles avec les normes imposées par l'Etat de droit, de sorte que l'examen de la vraisemblance prépondérante deviendrait sans objet.

5.4.2 À ce stade, le Tribunal relève que les critiques du recourant touchent à la légalité et au bien-fondé des motifs à l'origine de son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine. Cette question sera examinée en détail ci-après. Il n'en demeure pas moins que le Tribunal ne discerne pas de raison de s'écarter de la jurisprudence constante selon laquelle – compte tenu des difficultés pour les autorités suisses d'accéder aux moyens de preuve – l'on doit pouvoir se satisfaire d'une preuve apportée au degré de la vraisemblance prépondérante en matière de mesures de coercition fondées sur la loi sur les embargos, étant précisé que la contre-preuve incombant aux personnes inscrites sur les listes de sanctions s'en trouve alléguée dans la même mesure. Au demeurant, le degré de la preuve requis en la matière ne saurait, de l'avis de la Cour de céans, être fonction des motifs concrets à l'origine de l'inscription d'une personne ou d'une entité sur une liste de sanctions internationales.

6.

À titre liminaire, il convient d'examiner l'argumentation du recourant, selon laquelle la procédure serait entachée d'irrégularités, qui devraient conduire à la nullité des sanctions prises à son endroit. Premièrement, il soutient que sa mise sous sanctions en Suisse, de même que le résultat de l'administration des preuves, lui ont été communiqués en anglais, qui ne détient pas le statut de langue officielle de la Confédération, ce qui serait inadmissible (cf. *infra* consid. 6.1). Deuxièmement, il considère que l'autorité inférieure n'est, dès le dépôt d'un recours contre sa décision de rejet d'une demande de radiation, plus compétente pour adapter les motifs d'une inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, cette compétence revenant au Tribunal de céans (cf. *infra* consid. 6.2). Troisièmement, le

recourant invoque une violation de son droit d'être entendu (cf. *infra* consid. 6.3).

6.1

6.1.1 De fait, le recourant critique l'usage de l'anglais, non seulement dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, mais aussi dans les pièces transmises par l'UE figurant au dossier de la cause. Selon lui, cette manière de faire, tant à son égard qu'à celui d'autres personnes de nationalité russe sanctionnées, serait contraire à la Constitution fédérale et aux règles de la procédure administrative. Il conclut, en s'appuyant sur une jurisprudence du Tribunal fédéral, « à l'irrecevabilité de toute la procédure ».

6.1.2 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 uniquement 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, notamment concernant la langue dans laquelle elles sont rédigées, ne leur sont pas applicables. La jurisprudence n'a d'ailleurs jamais rien trouvé à redire au fait que les annexes aux ordonnances sur les embargos édictées jusqu'ici soient rédigées en anglais. Au cas d'espèce, le Tribunal ne voit pas quel inconvénient le recourant aurait subi du fait de l'usage de l'anglais dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine. En effet, il ressort des écritures du recourant – en particulier de sa demande de radiation mais également de ses correspondances subséquentes –, qu'il a été parfaitement en mesure de comprendre, dès le début, les motifs de son inscription et de se défendre utilement. Surtout, les motifs à l'origine des mesures restrictives européennes concernant le recourant tels qu'ils ressortent de la décision d'exécution (PESC) 2022/429 sont librement accessibles en français et ont été repris, en langue française également, dans la décision attaquée. Dans sa réponse au recours, l'autorité inférieure a également transcrit en français la modification de l'inscription du recourant du 2 novembre 2023

(cf. *supra* Etat de fait let. C.b). L'autorité inférieure a également rappelé, dans sa décision, que le SECO pouvait fournir, sur simple demande, une traduction des motifs figurant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine. Or, le recourant, qui s'est borné à invoquer la nullité de son inscription du fait de l'usage de l'anglais, n'a jamais entrepris de demander, en tant que de besoin, une traduction des motifs le concernant, malgré ses nombreux échanges avec l'autorité inférieure. Au demeurant, comme le relève cette dernière, force est de constater que l'usage de l'anglais présente une pertinence indéniable dans le domaine des sanctions internationales – qui visent régulièrement des personnes qui ne maîtrisent pas les langues nationales – et permet en outre d'assurer une unité dans ce cadre. À cet égard encore, le recourant ne peut être suivi lorsqu'il se plaint que l'administration des preuves relative à sa requête de radiation de son nom de l'annexe 8 de l'Ordonnance Ukraine a eu lieu en anglais. En effet, seules les informations transmises par l'UE, soit les *Working papers*, sont établis en anglais. Il sied d'ailleurs de relever que le recourant lui-même a produit de nombreuses pièces en anglais au cours de la présente procédure. La jurisprudence fédérale citée par le recourant (arrêt du TF 4A_85/2023 du 21 mars 2023), qui porte sur l'irrecevabilité d'un mémoire de recours, rédigé en anglais, devant le Tribunal fédéral dans une affaire civile, est dénué de toute pertinence.

6.1.3 Partant, le grief tiré de l'usage de l'anglais au sein de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine et s'agissant des pièces transmises par l'UE, mal fondé, doit être rejeté.

6.2 Le recourant soutient ensuite que l'autorité inférieure ne pouvait pas modifier son inscription, alors qu'une procédure de recours était pendante devant le Tribunal de céans, auquel cette compétence reviendrait. À son avis, cette irrégularité devrait entraîner la nullité du « changement de qualification » et, par voie de conséquence, celle de la sanction elle-même.

6.2.1 Par cette critique, le recourant se prévaut, de manière implicite, du principe de l'effet dévolutif du recours. Selon l'art. 54 PA qui consacre ledit principe, le pouvoir de traiter l'affaire, objet de la décision attaquée, passe à l'autorité de recours dès le dépôt du recours. L'autorité administrative perd ainsi la maîtrise de l'objet du litige et donc, en principe, la faculté de procéder à des mesures d'instruction nouvelles ou complémentaires (cf. ATF 143 I 177 consid. 2.5.2, 127 V 228 consid. 2b/aa et les réf. cit. ; ATAF 2011/58 consid. 6.2.2 ; arrêt du TAF A-3906/2020 du 8 février 2022 consid. 6 ; REGINA KIENER, in : Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar

zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2^e éd., 2019, art. 54 PA n°12).

6.2.2 Le recourant perd toutefois de vue qu'en édictant l'Ordonnance-Ukraine et en inscrivant le nom du recourant dans l'annexe 8, le Conseil fédéral, respectivement l'autorité inférieure, prennent, comme cela ressort déjà de ce qui précède (cf. *supra* consid. 4 et 6.1.2), 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). En effet, le Conseil fédéral décide de la participation de la Suisse à l'application de sanctions en édictant une ordonnance basée sur la LEmb. Les sanctions concrètes (notamment le gel d'avoirs) sont définies dans ces ordonnances. Les informations détaillées, relatives par exemple aux biens frappés d'une interdiction d'exportation ou aux personnes concernées par une interdiction d'entrée sur le territoire, sont réglées dans les annexes, qui font partie intégrante de l'ordonnance. Pour rappel, l'art. 16 LEmb prévoit expressément que le DEFR peut adapter ("*nachführen*", "*aggiornare*") de lui-même les annexes des ordonnances sur les sanctions. Or, l'effet dévolutif du recours porte sur la contestation portée devant l'autorité de recours et naturellement pas sur l'ordonnance-Ukraine et ses annexes. Contrairement à ce que fait valoir le recourant, la compétence quant à la modification de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine ne revient pas au Tribunal de céans, mais bien au Département, qui est l'autorité administrative spécialisée ayant un accès aux sources d'informations plus large que les autorités judiciaires. Cette faculté conférée à l'autorité inférieure est également justifiée par le fait que 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. dans ce sens : ATF 139 II 384 consid. 2.3) et peuvent devoir être adaptées. Il convient surtout de relever que l'autorité inférieure n'a fait que préciser, sur le modèle des précisions apportées par le Conseil de l'UE, les motifs relatifs à l'inscription du recourant, sans que ces précisions n'affectent l'exactitude de la motivation originelle. Le recourant ne peut, dans ce contexte, rien déduire du principe de l'égalité des armes en procédure.

6.3 Le recourant invoque ensuite une violation de son droit d'être entendu. De nature formelle, ce grief se doit également d'être traité avant l'examen de la cause sur le fond.

6.3.1 Il se plaint pour l'essentiel du fait que l'autorité inférieure n'a pas donné suite à sa demande d'entretien avant le rendu de la décision attaquée, ainsi que du caractère sommaire de la motivation contenue dans l'annexe 8 à l'Ordonnance-Ukraine à son sujet.

6.3.2 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). En procédure administrative fédérale, cette garantie constitutionnelle 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). Elle impose en outre à l'autorité administrative de motiver clairement sa décision, c'est-à-dire de manière à ce que le destinataire puisse se rendre compte de la portée de celle-ci, l'attaquer en connaissance de cause s'il y a lieu et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2 ; 134 I 83 consid. 4.1 ; 133 III 439 consid. 3.3 ; arrêt du TF 4A_408/2010 du 7 octobre 2010 consid. 2.1, non publié dans l'ATF 136 III 513). L'autorité doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision (cf. ATF 146 II 335 consid 5.1 et les réf. cit.).

6.3.3 *In casu*, le mandataire du recourant a demandé au SECO, par courrier du 13 juillet 2022, de bien vouloir lui accorder un entretien oral à Berne, car de nombreux éléments et informations devaient lui être soumis avant qu'il puisse prendre une décision. L'autorité inférieure a répondu au recourant en date du 5 août 2022, à l'occasion de la transmission des informations complémentaires fournies par l'UE et de l'octroi du droit d'être entendu. Elle lui a indiqué que la procédure se déroulait en principe par écrit et l'a invité à produire les éléments et les informations évoqués en même temps que sa prise de position écrite, en précisant que cette manière de procéder paraissait plus appropriée. 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 ; arrêt du TAF A-4663/2019 du 3 décembre 2021 consid. 2.3.1). Ainsi, le fait pour l'autorité inférieure de ne pas avoir accordé un entretien personnel au mandataire du recourant dans ses locaux ne saurait être

considérée comme une violation de son droit d'être entendu. Le requérant 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). En outre, les indications concernant le requérant 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 amplement 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. 12).

6.3.4 Il s'ensuit que le grief du requérant concernant la violation de son droit d'être entendu doit, lui aussi, être rejeté.

7.

Selon la jurisprudence de la CourEDH en matière de sanctions internationales, que le requérant cite à l'appui de son argumentation (cf. requête de radiation, p. 16, mémoire de recours, p. 15 § 62), l'art. 6 CEDH fait obligation aux juridictions nationales de s'assurer de l'absence d'arbitraire de l'inscription sur les listes des sanctions internationales. Cela signifie concrètement que les requérants doivent disposer au moins d'une possibilité réelle de présenter et de faire examiner au fond, par un tribunal, des éléments de preuve adéquats pour tenter de démontrer que leur inscription sur les listes litigieuses était entachée d'arbitraire (cf. arrêt de la CourEDH *Al-Dulimi et Montana Management Inc. contre Suisse* du 21 juin 2016 [req. n° 5809/08] § 147 et 151, arrêt du TAF B-2845/2023 du 9 décembre 2024 consid. 4). Il s'agit précisément de l'objet de la présente procédure.

8.

De telles sanctions 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 ; arrêt du TAF B-2845/2023 précité consid. 5).

8.1 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 22 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).

8.2 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. 41e 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, ne remet pas véritablement en cause la justification fondamentale des sanctions prononcées contre la Russie. 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.

9.

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. 9.1-9.4). Le cas échéant, il siéra ensuite d'examiner si le recourant a apporté la contre-preuve nécessaire selon le même degré (cf. *infra* consid. 9.5).

9.1 À titre liminaire, il y 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.).

9.2 Il est constant que le Conseil de l'UE a inscrit et maintenu le nom du recourant sur les listes de sanctions en se fondant sur le critère concernant les « 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) de la décision 2014/145 modifiée par la décision (PESC) 2022/329 ; à l'article 3 par 1 let. g) du règlement no 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 13 septembre 2023 dans l'affaire T-305/22 *Viktor Filippovich Rashnikov c. Conseil* § 38). Ce critère emploie 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.

Toujours selon la jurisprudence européenne, il y a lieu d'interpréter le critère g) en ce sens qu'il a vocation à s'appliquer, d'une part, à des femmes et hommes d'affaires influents et, d'autre part, que ce sont les secteurs économiques dans lesquels interviennent ces personnes qui doivent constituer une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie. La notion d'« hommes d'affaires influent », doit donc être comprise comme visant l'importance de ces derniers au regard, selon le cas, de leurs statuts professionnels, de l'importance de leurs activités économiques, de l'ampleur de leurs possessions capitalistiques ou de leurs fonctions au sein d'une ou de plusieurs entreprises dans lesquelles ils exercent ces activités (cf. arrêt du Tribunal de l'UE précité dans l'affaire T-193/22 *OT c. Conseil* § 143 et la jurisprudence citée).

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 no 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 ou à des femmes et hommes d'affaires ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissaient une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie ». Cette disposition vise notamment deux catégories de personnes, soit les femmes et hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie (premier volet du critère g) modifié), d'une part, et les femmes et hommes d'affaires ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie (troisième volet du critère g) modifié). Au-delà de la suppression du terme « influent » au sein du troisième volet du critère g) modifié, l'interprétation du critère par le Tribunal de l'UE reste sensiblement la même (cf. parmi d'autres : arrêt du Tribunal de l'UE du 15 janvier 2025 dans l'affaire T-748/2022 *Viatcheslav Moshe Kantor c. Conseil* § 173 ss).

9.3

9.3.1 Il n'est pas contesté que le Viktor Filippovich Rashnikov est, au travers d'entités dont il est le bénéficiaire économique, propriétaire à hauteur de 79.76 % du capital-actions de la société MMK (aussi : Combinat métallurgique de Magnitogorsk) – qui est un producteur majeur d'acier, à tout le moins, sur le marché russe mais aussi mondial – ainsi que président de son conseil d'administration et du comité de planification stratégique (cf. not. mémoire de recours, p. 5 § 6 ; *Working paper* du Conseil de l'UE WK 3631/2022 du 12.03.2022, *evidences* 1 et 2 [deux pages extraites du site Internet officiel de MMK, consultées le 2 mars 2022, mentionnant les participations détenues par le requérant et ses fonctions au sein de cette entreprise], annexe à la pièce 6 du dossier de l'autorité inférieure ; *Working paper* du Conseil de l'UE WK 17620/2022 du 14.12.2022, *evidences* 1, 2, 3, 7 à 9 [cinq pages extraites du site Internet officiel de MMK, consultées les 11, 16 et 21 novembre 2022, mentionnant notamment les participations détenues par le requérant, ses fonctions au sein de cette entreprise et des indicateurs de production et de vente], annexe à la pièce 10 du dossier de l'autorité inférieure). La place et l'importance de MMK, qui conçoit une large gamme de produits sidérurgiques avec une part prédominante de produits haut de gamme, pour le secteur de la métallurgie sont indéniables. À titre illustratif, il ressort du dossier de la cause que MMK présentait, pour l'année 2021, une capitalisation de 9,3 milliards de dollars américains, un

chiffre d'affaires de 8,5 milliards d'USD, un bénéfice net de 2,3 milliards d'USD et une production de plus de 10 millions de tonnes d'acier au cours de neuf mois de l'année 2021. Aussi, MMK a une filiale en Turquie, dont le président-directeur général met en avant l'augmentation constante de la capacité de production, ainsi que son attractivité (cf. not. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 3631/2022 du 12.03.2022, *evidence* 6 [une page extraite du site Internet officiel de MMK retranscrivant un entretien du PDG de MMK relatif à la compétitivité de l'entreprise dans un nouvel environnement fiscal], annexe à la pièce 6 du dossier de l'autorité inférieure ; pour les chiffres de MMK pour l'année 2020 : cf. not. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 8429/2024 du 11.06.2024, *evidence* 3 [extrait du site internet officiel de MMK], pièce 37 du dossier de l'autorité inférieure ; pour l'année 2022 : cf. not. *Working paper* WK 17620/2022 du 14.12.2022, *evidence* 7 [extrait du site internet officiel de MMK], annexe à la pièce 10 du dossier de l'autorité inférieure ; *Working paper* WK 7951/2023 du 14.06.2023 *evidences* 2 et 3 [articles de presse économiques], pièce 31 du dossier de l'autorité inférieure).

9.3.2 De plus, la société MMK est un important fournisseur de matériel pour l'industrie militaire russe. Il ressort de la base de données Rusprofile que MMK a exécuté 88 contrats de marchés publics avec la société JSC Research and Production Corporation Uralvagonzavod pour 14 milliards de roubles (soit environ 140 millions de francs suisses), 19 contrats de marchés publics, d'une valeur d'environ 1.5 milliard de roubles, avec LLC Baltic Plant – Shipbuilding, 4 contrats avec Admiralty Shipyards JSC, d'une valeur de 644 millions de roubles, et 28 contrats d'une valeur de 1.27 milliard de roubles avec le chantier naval de Vyborg (PAO « VSZ »), l'une des plus grandes entreprises de construction navale située dans la région du nord-est de la Russie. Toutes les sociétés susmentionnées font l'objet de sanctions de l'UE et d'autres Etats, dont la Suisse depuis le 4 mars 2022 (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7951/2023 du 14.06.2023, *evidence* 5, pièce 31 du dossier de l'autorité inférieure).

JSC Research and Production Corporation Uralvagonzavod est une grande société russe de construction mécanique. Il s'agit du seul fabricant de chars en Russie, dont les chars de combat T-72B3 ont été livrés aux forces armées russes et ont été utilisés par la Russie lors de l'invasion de l'Ukraine. LLC Baltic Plant – Shipbuilding et Admiralty Shipyards JSC sont détenues par JSC United Shipbuilding Corporation, qui est un conglomérat de construction navale appartenant à l'État russe et le principal fournisseur de navires de guerre militaires à la marine russe. Il possède plusieurs chantiers navals et bureaux de conception. Certains des navires construits

par JSC United Shipbuilding Corporation ont participé à l'invasion illégale de l'Ukraine par la Russie (cf. Annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 modifié concernant des mesures restrictives à l'égard d'actions portant atteinte ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine).

9.3.3 Le requérant, dont la fortune personnelle est estimée à plus de 10 milliards de dollars américains, est l'un des hommes les plus riches de Russie (cf. *Working papers* du Conseil de l'UE WK 7951/2023 du 14.06.2023, *evidence* 1 [extrait du magazine économique Forbes], pièce 31 du dossier de l'autorité inférieure et WK 8429/2024 du 11.06.2024, *evidence* 1, 4, 5 et 7 [extraits du magazine Forbes, de l'agence de presse Bloomberg News et d'un quotidien économique russe], pièce 37 du dossier de l'autorité inférieure). Il ne conteste pas avoir participé, avec d'autres femmes et hommes d'affaires russes influents, au congrès de l'Union russe des industriels et des entrepreneurs (RSPP), au cours duquel le président de la Fédération de Russie Vladimir Poutine a prononcé un discours et a exhorté les milliardaires à investir face aux sanctions occidentales (cf. <https://www.reuters.com/world/europe/putin-urges-russias-billionaires-invest-face-sanctions-war202303-16/>). Il indique toutefois, sans autre précision, que ce congrès a eu lieu en mars 2022 et non en mars 2023 comme cela ressort pourtant de l'article de presse en question. Aussi, Vladimir Poutine a décerné, le 20 décembre 2022, au requérant l'étoile d'or du Héros du travail de la Fédération de Russie, tout en soulignant les mérites importants du président du conseil d'administration de MMK dans le développement dans la région de Magnitogorsk et de l'ensemble de l'industrie de la métallurgie (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7951/2023 du 14.06.2023, *evidence* 7, pièce 31 du dossier de l'autorité inférieure).

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

9.5 Il convient désormais de se pencher sur les contre-arguments présentés par le requérant 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.

9.5.1 La position du requérant peut être résumée comme suit.

L'intéressé argue que la reprise « en bloc » des sanctions européennes n'est pas admise en droit suisse et que l'autorité inférieure aurait dû, en procédant à une analyse propre des circonstances du cas d'espèce, s'assurer du caractère justifié de ces mesures. En tout état, un copier-coller du texte de la sanction européenne ne serait pas acceptable dans une société démocratique. Selon lui, il ne pourrait pas être considéré comme un oligarque. Il produit à cet égard un avis de droit d'un cabinet d'avocats américain (cf. pièce 10 produite à l'appui du recours) concernant ladite notion. À cet égard, il précise qu'il était déjà directeur de MMK, une société privée cotée en bourse, lors de l'arrivée au pouvoir de Boris Eltsine en 1991, que ses fonctions dirigeantes actuelles ne doivent rien ni à Boris Eltsine, ni à Vladimir Poutine. Quoi qu'il en soit, le recourant rappelle que la notion d'oligarque ne trouve pas de définition dans la loi suisse et soutient que l'autorité inférieure aurait enfreint le principe de la légalité. Le recourant conteste également que sa société soit l'un des plus grands contribuables de Russie et soutient qu'il n'existe aucune preuve au dossier permettant d'affirmer le contraire. À ce sujet, il s'attarde sur un article de presse figurant au dossier qu'il n'estime pas crédible. Se basant sur un avis de droit d'un fiscaliste russe, Me Alexandre Gurkin (cf. pièce 11 produite à l'appui du recours), le recourant fait valoir que la contribution individuelle de MMK au budget russe est très modeste. Toujours selon cet avis de droit, qui reproduirait les données agrégées sur les recettes fiscales perçues de toutes les collectivités de la Fédération de Russie, telles que publiées par le Service fédéral russe des impôts, le recourant prétend également que la contribution du secteur de la sidérurgie, dans lequel opère MMK, est, elle aussi, insignifiante. Dans ce contexte, il relève que sa société est active uniquement dans le secteur du fer et de l'acier et qu'il ne faudrait par conséquent pas se référer à l'importance du secteur de la métallurgie dans son ensemble pour les recettes fiscales russes, mais bien à celui spécifique de la sidérurgie. S'agissant du postulat de l'autorité inférieure selon lequel le recourant intervient dans un secteur économique qui constitue une source substantielle de revenus pour le gouvernement russe, il fait encore remarquer, en se plaignant d'arbitraire, que ni le Conseil de l'UE, ni l'autorité inférieure n'ont expliqué ce qu'il fallait entendre par « substantielle ».

En tout état de cause, le recourant considère qu'il ne saurait être sanctionné pour la seule raison qu'il s'acquitte de ses impôts en Russie (cf. mémoire de recours p. 23 § 108 et 110), d'autant moins que les sanctions pour non-respect de ses obligations fiscales sont très sévères en droit russe. D'ailleurs, les contribuables russes n'auraient absolument aucune influence sur l'utilisation des recettes fiscales par le gouvernement.

Du reste, les motifs d'inscription du recourant seraient constitutifs d'une sévère entorse au « principe de la causalité », dans la mesure où il n'existerait aucun rapport de cause à effet entre le paiement des impôts à la Fédération de Russie et sa politique vis-à-vis de l'Ukraine (cf. mémoire de recours p. 28 § 135-139). La participation du recourant à une réunion de l'Union russe des industriels et des entrepreneurs (RSPP), sur convocation du président Vladimir Poutine, ne saurait constituer un motif de sanctions, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une infraction en droit suisse et qu'il ne pouvait se soustraire à cette invitation impérative d'un président d'un pays en guerre. Il en va de même de sa décoration en tant que Héros du travail, le recourant insinuant que le président russe pourrait l'avoir distingué dans le but qu'il soit mis sous sanctions occidentales (mémoire de recours. p. 21 § 97).

Finalement, le recourant qualifie son implication supposée dans le vol de céréales ukrainiennes comme une fausse information et produit au dossier plusieurs pièces à ce sujet, dont un courrier de la filiale turque MMK Metalurji apportant des explications concernant cette affaire. Pour l'essentiel, MMK Metalurji, qui serait titulaire d'une licence d'opérateur privé d'un port en Turquie, ne serait responsable que du chargement et du déchargement des navires et non des inspections de sécurité et d'origine de la marchandise. À ce sujet, le recourant a pris, en se fondant sur l'art. 25a PA, des conclusions additionnelles au pied de sa réplique tendant à ce que le Tribunal enjoigne l'autorité inférieure à s'abstenir de citer, dans le cadre de la présente procédure, l'article litigieux de l'*Associated Press* et de le retirer du dossier de procédure.

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

9.5.2.1 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 aucun caractère pénal (cf. cf. ANDREA MARCO STEINGRUBER, Embargogesetz, Kurzkomentar 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. 5.3), 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). Partant, les critiques du recourant sur l'absence de caractère répréhensible, en droit suisse, des motifs fondant son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine tombent manifestement à faux.

9.5.2.2 En outre, le Tribunal relève que, bien que le recourant en fasse grand cas, l'utilisation du terme oligarque, lors de l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, qui a été adapté par la suite en « homme d'affaire influent », de même que sa définition, ne sont pas déterminantes en soi, de sorte que point n'est besoin de statuer sur le bien-fondé de cette qualification. L'essentiel est que les motifs à l'origine de 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 justification(s) des mesures prises afin d'en apprécier le bien-fondé et à l'autorité de recours d'exercer son contrôle (cf. *supra* consid. 6.3.2). Il n'est notamment pas exigé que les motifs des sanctions définissent l'ensemble des termes utilisés, ni qu'ils ne se réfèrent exclusivement à des notions qui trouvent une définition spécifique dans la loi. Il a déjà été établi que la motivation contenue à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, soit les raisons spécifiques et concrètes à l'origine de l'inscription du recourant, était suffisante (cf. *supra* consid. 6.3.3) et ce dernier ne saurait valablement soutenir que l'utilisation du terme oligarque l'eût empêché de comprendre l'étendue des allégations formulées à son endroit et de se défendre (cf. mémoire de recours, p. 18 § 82). 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 qu'actionnaire largement majoritaire et président du conseil d'administration de MMK, il était considéré comme un homme d'affaires russe influent intervenant dans un secteur économique qui constitue 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 (cf. dans ce sens également arrêt du Tribunal de l'UE du 13 septembre 2023 dans l'affaire T-305/22 *Viktor Filippovich Rashnikov contre Conseil* § 37 à 45). 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. En outre, l'on ne discerne pas ce que le recourant entend tirer de l'argument selon lequel l'autorité inférieure aurait, dans le cadre de sa réponse, commis une « faute essentielle de traduction » en traduisant « *leading business person* » par « homme d'affaires influent » et non par « homme d'affaires de premier plan » (cf. réplique, p. 13 s. § 24-25).

9.5.2.3 S'agissant du grief selon lequel l'autorité inférieure aurait commis une erreur manifeste en estimant que le requérant était un homme d'affaires influent ayant une activité dans un secteur économique qui fournissait une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie, il convient de relever ce qui suit.

9.5.2.3.1 Il ressort de la réglementation européenne pertinente (le critère g, *supra* consid. 9.2) que c'est le secteur économique, et non la personne physique ou morale dont le nom est inscrit sur les listes en cause, qui doit constituer une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie (cf. parmi d'autres : arrêt du Tribunal de l'UE précité dans l'affaire T-748/2022 *Viatcheslav Moshe Kantor c. Conseil* § 149). Ainsi, l'argumentation du recourant selon laquelle la contribution de MMK au budget de la Fédération de Russie serait prétendument insignifiante procède d'une lecture imprécise de la réglementation européenne et de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine et ne lui est d'aucun secours. Certes, il y est mentionné que MMK est l'un des plus grands contribuables de Russie. Il n'en demeure pas moins que l'annexe 8 précise également clairement que le recourant doit être considéré comme étant 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, de par le fait qu'il est propriétaire et président du conseil d'administration de MMK (cf. dans ce sens : arrêt du Tribunal de l'UE précité dans l'affaire T-305/22 *Viktor Filippovich Rashnikov contre Conseil* § 72 à 74). Ainsi, le montant des impôts payés directement par le recourant et sa société à l'Etat russe ne sont pas en cause. Par contre, il est évident que la propre contribution de MMK au budget de la Fédération de Russie peut être utile pour déterminer l'importance économique de cette entreprise ou la qualité d'homme d'affaires influent du recourant. À ce sujet, les critiques du recourant en lien avec le manque de crédibilité d'un article de presse en ligne faisant état du fait que MMK serait l'un des plus grands contribuables de la région Tcheliabinsk, voire de Russie (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 3631/2022 du 12.03.2022, *evidence* 4, annexe à la pièce 6 du dossier de l'autorité inférieure), notamment en raison des publicités qui y apparaissent et du fait qu'il a été publié en 2019 (cf. mémoire de recours, p. 18 ch. 84 ss) n'emportent pas la conviction du Tribunal. En effet, comme le relève l'autorité inférieure (cf. réponse, p. 6 ch. 2.5) cet article, dont il n'y a du reste pas lieu de supposer qu'il présente les faits d'une manière subjective en défaveur du recourant, n'est qu'un élément parmi d'autres attestant du fait que la contribution de MMK aux différents budgets de la Fédération de Russie est substantielle (cf. voir aussi *Working paper* du Conseil de l'UE WK

17620/2022 du 14.12.2022, *evidence* 5 [article de la presse locale du 18 avril 2022 exposant que MMK aurait payé, au cours de l'année 2021, plus de 100 milliards de roubles de contributions publiques], annexe à la pièce 10 du dossier de l'autorité inférieure).

9.5.2.3.2 Par ailleurs, contrairement à ce que fait valoir l'intéressé, il convient de tenir compte, s'agissant de ses activités, du secteur de la métallurgie et non uniquement de celui de la sidérurgie. En effet, compte tenu de la similitude des activités concernées, les entreprises telles que MMK relèvent du secteur de la métallurgie. Cela est d'ailleurs pleinement corroboré par les pièces figurant au dossier qui retranscrivent un entretien qui a eu lieu avec le président-directeur général de MMK au sujet de la compétitivité de l'entreprise dans un nouvel environnement fiscal et dont il ressort, sans ambiguïté, que ledit PDG fait référence à MMK en tant qu'entreprise active dans le secteur de la métallurgie. En effet, il en ressort que le PDG estime « la baisse des revenus de [MMK] en 2022, en raison de la croissance de la charge fiscale des entreprises métallurgiques, à 200-250 millions de dollars ». Par ailleurs, le PDG a indiqué, à propos d'un texte de loi relatif à l'augmentation de taxes, qu'il « affectera le travail des métallurgistes à long terme », « imposera une charge supplémentaire à nous, métallurgistes » et « aura une incidence sur notre compétitivité dans le marché mondial » (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 3631/2022 du 12.03.2022, *evidences* 5 et 6 ; dans ce sens : arrêt du Tribunal de l'UE du 13 septembre 2023 dans l'affaire T-305/22 *Viktor Filippovich Rashnikov contre Conseil* § 83-84).

9.5.2.3.3 Ensuite, le Tribunal considère qu'il ne saurait valablement être soutenu que le secteur de la métallurgie ne fournit guère une source de revenus substantielle au gouvernement de la Fédération de Russie.

En effet, comme l'a relevé le Tribunal de première instance de l'UE suite au recours de Viktor Filippovich Rashnikov contre sa mise sous sanctions européennes, une telle source de revenus substantielle se déduit aisément notamment du premier lot de pièces transmises par le Conseil de l'UE qui mentionnent, à titre d'exemple, les droits à l'exportation temporaires sur les métaux qui ont été introduits par le gouvernement de la Fédération de Russie au cours de l'été 2021. En effet, le PDG de MMK a estimé que l'instauration de ces droits allait entraîner une perte de revenus pour MMK en 2022 et donc des recettes fiscales pour l'État russe, de l'ordre de 200 à 250 millions de dollars des États-Unis. Il est en outre mentionné que l'État russe s'attendait à percevoir 163 à 164 milliards de roubles russes (RUB) supplémentaires, au titre desdits droits et que, pour la période comprise

entre 2022 et 2024, le gouvernement de la Fédération de Russie prévoyait de percevoir plus de 500 milliards de RUB pour le budget, eu égard à l'augmentation de la charge fiscale pour les métallurgistes (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 3631/2022 du 12.03.2022, *evidences* 5 et 6, annexe à la pièce 6 du dossier de l'autorité inférieure ; arrêt du Tribunal de l'UE du 13 septembre 2023 dans l'affaire T-305/22 *Viktor Filippovich Rashnikov contre Conseil* § 83-84). Or, le montant de la perte de revenus estimé par le PDG de MMK ainsi que le montant des recettes fiscales espéré par le gouvernement de la Fédération de Russie à la suite de l'introduction des droits à l'exportation sont révélateurs de l'importance des revenus que peut générer ce secteur pour le budget de l'État russe.

Certes, ainsi que le soutient à juste titre le recourant, ni la réglementation européenne, ni la réglementation suisse ne définit cette notion de « source substantielle de revenus ». Cependant, les juridictions européennes interprètent l'adjectif qualificatif « substantielle » comme impliquant que cette source de revenus doit être significative et donc non négligeable (cf. parmi d'autres : arrêt du Tribunal de l'UE du 29 janvier 2025 dans l'affaire T-1106/23 *Alexander Semenovitch Vinokurov contre Conseil* § 49). Le Tribunal de céans ne voit pas de raison de lui donner une autre interprétation. De même, l'autorité inférieure n'a certes pas fourni de données chiffrées quant aux revenus procurés au gouvernement russe par le secteur de la métallurgie. Ce nonobstant, il ne fait aucun doute pour le Tribunal que le secteur d'activités dans lequel la société MMK est impliquée fournit, directement, ou à tout le moins, indirectement, une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie. Il ressort, à cet égard, des indications données par le recourant lui-même, étayées par un avis de droit d'un expert de droit fiscal russe (cf. pièce 11 à l'appui du recours), que le secteur métallurgique était, selon le service fédéral des impôts de la Fédération de Russie, responsable de 2,36 % du budget total du pays, si l'on ne prenait en considération que les impôts directs.

Cette conclusion est au demeurant corroborée par la place de tout premier plan et l'importance de MMK dans le secteur en cause (cf. *supra* consid. 9.3.1). Il y a lieu d'ajouter que, de l'aveu même du recourant, la société MMK contribue grandement à l'économie de la région de Tcheliabinsk, elle emploie plus de 18'000 salariés et exerce des activités dans des domaines autres que celui de la sidérurgie (cf. requête en radiation, p. 12 s.). Le recourant cherche à renverser ce constat en mettant en perspective la contribution fiscale du secteur de la sidérurgie et de la métallurgie dans son ensemble par rapport à celle, bien plus importante,

du secteur du pétrole et du gaz (cf. mémoire de recours, p. 25 s. § 115 à 122). Or, le motif de sanction ici en cause n'implique pas nécessairement que l'autorité inférieure prenne en compte la totalité des recettes fiscales du budget de l'État russe, ni qu'elle compare le secteur d'activité concerné avec celui – il est vrai plus stratégique pour la Russie – des hydrocarbures.

Par ailleurs, le recourant soutient qu'au sein du secteur en question seuls les impôts directs qui sont alloués au budget fédéral de la Fédération de Russie devraient être pris en compte, à l'exclusion de la TVA ou des impôts crédités aux budget régionaux ou municipaux (cf. mémoire de recours, p. 27 § 129 ss). Pour peu que cet argument présente une quelconque pertinence en l'espèce, le Tribunal considère qu'il découle de l'objectif des sanctions qu'il y a lieu de tenir compte de toute source de revenus que le gouvernement de la Fédération de Russie tire des activités du secteur concerné, y compris la TVA, les droits à l'exportation et à l'importation, prélevés sur les produits commercialisés dans ce secteur, ainsi que tout autre revenu directement ou indirectement versé au budget de l'État russe.

9.5.2.3.4 Sur ce vu, il a lieu de conclure que l'autorité inférieure a apporté un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants susceptibles de mettre en évidence que le recourant, de par le fait qu'il est propriétaire et président du conseil d'administration de MMK, est un homme d'affaires influent ayant une activité dans l'un des secteurs économiques qui constituent une source de revenus substantielle pour le gouvernement de la Fédération de Russie. 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 (cf. *supra* consid. 9.1), puisqu'il ne s'est pas vu imposer des mesures restrictives pour cette raison.

9.5.2.4 S'agissant de la participation du recourant au congrès de l'Union russe des industriels et des entrepreneurs (RSPP) en mars 2022 et/ou 2023 et du fait qu'il a reçu un titre honorifique par Vladimir Poutine, le Tribunal relève que bien que ces éléments ne soient pas, à eux seuls, déterminants, ils corroborent le constat précédemment dressé, à savoir le caractère d'homme d'affaires influent du requérant. En effet, parmi tous les hommes d'affaires actifs en Russie, le cercle de personnes conviées aux réunions de mars 2022 et 2023 était restreint et exclusif. Par ailleurs, comme le relève l'autorité inférieure, ces éléments tendent à appuyer le constat selon lequel le recourant entretient un lien personnel avec les décideurs russes. Le fait que le recourant semble avoir été inclus, en mars 2023, dans une liste restreinte de potentiels acquéreurs de la société Yandex NV, la plus grande entreprise technologique de Russie, tend également à confirmer que son influence est considérable (cf. *Working paper* du Conseil de l'UE WK 7951/2023 du 14.06.2023, *evidences* 8 et 9 [articles de presse], pièce 31 du dossier de l'autorité inférieure). L'argumentation du recourant consistant à dire qu'il ne pouvait se soustraire à des invitations impératives du président Vladimir Poutine ne change rien à ce qui précède et ne lui est d'aucun secours.

9.5.2.5 Contrairement à ce que fait valoir le recourant, il existe un lien logique entre le fait de cibler les hommes d'affaires (influents) exerçant des activités dans des secteurs économiques qui fournissent une source substantielle de revenus au gouvernement russe et l'objectif des mesures restrictives en l'espèce, qui est d'accroître la pression sur la Fédération de Russie ainsi que le coût de ses actions en Ukraine, d'autre part (cf. arrêt du Tribunal de l'UE précité dans l'affaire T-193/22 *OT/Conseil* § 139 et jurisprudence citée). En effet, ces personnes alimentent, directement ou indirectement, la capacité de ce gouvernement à mener la guerre contre l'Ukraine. D'autant que le secteur d'activité de la société MMK peut se révéler d'une importance stratégique pour la conduite d'un conflit armé (cf. *surpa* consid. 9.3.2). Sur ce vu, le grief du recourant relatif à l'absence de lien de causalité est, lui également, dépourvu de fondement.

9.5.2.6 Enfin, l'important soutien apporté par le recourant, au travers de sa société, à des activités caritatives et au développement de la région Tcheliabinsk ne présente aucun rapport avec le fond même de la cause et n'est pas de nature à induire l'absence de justification des sanctions à son égard.

9.5.2.7 Les conclusions procédurales du recourant tendant à ce que le Tribunal enjoigne l'autorité inférieure à s'abstenir de citer, dans le cadre de

la présente procédure, l'article de l'*Associated Press* figurant au sein de la pièce n°31 du dossier de l'autorité inférieure (*Working paper* WK 7951/2023 du 14.06.2023 *evidence* 6) et l'écarte du dossier de la cause doivent être rejetées, dans la mesure où elles ne sont pas devenues sans objet. D'une part, la Cour de céans ne s'est pas fondée sur l'article litigieux pour statuer sur le présent litige. D'autre part, force est de constater que la prémisse sur laquelle ces conclusions reposent, à savoir que l'autorité inférieure aurait « propagé » une fausse accusation en la considérant comme un « fait avéré », est erronée.

10.

Le requérant 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.) et de la liberté économique (cf. art. 27 Cst.). Il fait valoir que les conditions auxquelles l'art. 36 Cst. soumet la restriction des droits fondamentaux ne sont pas réunies.

10.1 Le requérant estime en effet que les sanctions à son encontre sont disproportionnées, car l'approche de l'autorité revient à considérer que toutes les personnes qui exercent une activité commerciale importante en Russie et s'acquittent de leurs obligations fiscales légales devraient être sanctionnées pour cette seule raison. De surcroît, le requérant avance que les restrictions qui lui sont imposées seraient excessives, puisque l'objectif de nuire au secteur sidérurgique russe avait déjà été atteint par l'imposition de sanctions sectorielles étendues interdisant l'importation, l'achat et le transport de fer et d'acier d'origine russe. Il peine ainsi à comprendre une éventuelle contribution supplémentaire qu'apporte le prononcé des sanctions à son encontre en vue de contribuer à rétablir la paix entre la Russie et l'Ukraine.

10.2 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 du précité consid. 6.2 non publié in ATF 139 II 384 et 2C_722/2012 consid. 6.2 ; not. arrêt du TAF B-2845/2023 précité consid. 7.2 et 7.3).

10.3

10.3.1 En l'occurrence, il n'est pas contesté que le gel des avoirs (art. 15 al. 1 Ordonnance-Ukraine) et l'interdiction d'entrée et de transit dans notre pays (art. 29 al. 1 Ordonnance-Ukraine) portent 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 son rôle de propriétaire et président du conseil d'administration de MMK, soit un acteur clé dans un secteur stratégique, contribuant de manière substantielle aux revenus de l'Etat russe, bénéficie d'une influence considérable et jouit, selon toute vraisemblance, d'une certaine importance pour le gouvernement russe. D'autant plus que MMK est un important fournisseur de matériel pour l'industrie militaire russe. 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/>), aux Etats-Unis (cf. communiqué de presse l'*Office of Foreign Assets Control* du 2 août 2022 en exécution de l'*Executive order 14024* du 15 avril 2021 [<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0905>]), en Australie (cf. 92 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. 749 partie 1 de son annexe

1 [consultable sur 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).

10.3.2 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 un homme d'affaires influent en Russie 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. Le Tribunal ne discerne pas de mesures alternatives moins restrictives qui auraient pu être prises, 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. Par ailleurs, l'interdiction quant à l'importation, le transport et l'achat de certains produits sidérurgiques originaires ou provenant de la Russie (cf. art. 14a Ordonnance-Ukraine) n'ôte rien à l'utilité et à la pertinence de mesures ciblées à l'encontre du recourant visant notamment à geler l'ensemble de ses avoirs et de ses ressources économiques. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, 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 et d'entrer en Suisse, 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, ainsi qu'à l'art. 29 al. 2 Ordonnance-Ukraine, permettent, dans des cas exceptionnels, des dérogations aux mesures prises à l'endroit du recourant, en particulier pour prévenir des cas de rigueur (à ce sujet voir notamment arrêt du TAF B-4738/2023 du 9 janvier 2025 et les réf. cit.).

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

11.

Le recourant excipe encore du principe de l'égalité de traitement en avançant que certaines multinationales ou banques américaines et européennes, également présentes sur sol russe, contribuent pour des montants très importants au financement du budget de la Fédération de Russie. Il cite en particulier la société Philip Morris International qui aurait payé, en 2020, plus d'impôts que sa société à l'Etat russe. Il se prévaut au surplus de l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité en invoquant que des hommes d'affaires étrangers contribuant au budget de la Fédération de Russie ne figurent pas sur la liste des sanctions.

11.1 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-4965/2020 du 7 septembre 2021 consid. 6.1 et B-5566/2016 du 10 juillet 2019 consid. 8.1).

11.2 Il est vrai, comme le relève le recourant, que certaines entreprises ou banques, qui maintiennent une activité en Russie, ne figurent pas dans l'annexe alors qu'elles dégagent, selon lui, des bénéfices plus importants que sa société et contribuent, de par la charge fiscale pesant sur elles, à alimenter le budget de l'Etat russe. Ce nonobstant, l'opportunité d'inscrire une personne ou une entité sur la liste de sanctions ressortit au (large) pouvoir d'appréciation des autorités compétentes et non pas à celle du Tribunal de céans. Le recourant ne peut par conséquent rien en déduire à son profit. En outre, même à supposer que le Conseil de l'UE, et l'autorité inférieure, n'aient pas adopté des mesures de gel des fonds à l'égard de certaines personnes dans la même situation que le recourant et répondant au critère g), cette circonstance ne pourrait être valablement invoquée par le recourant, dès lors que les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination doivent se concilier avec le principe de légalité (cf. ATF 146

I 105 consid. 5.3.1, 139 II 49 consid. 7.1 ; arrêt du TF 1C_154/2018 du 4 juillet 2018 consid. 6 ; ég. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n° 600 p. 214. Finalement, il convient de relever que le critère g) ne vise pas la nationalité des personnes désignées, mais toutes les personnes influentes au sens dudit critère. Ainsi, les personnes faisant l'objet de mesures restrictives peuvent être de toute nationalité, si elles remplissent ce critère (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 13 septembre 2023 dans l'affaire T-305/22 *Viktor Filippovich Rashnikov contre Conseil* §143 ss).

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

12.

12.1 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 « postier [...] de Bruxelles », force est de constater, vu les développements ci-avant, que ces griefs tombent manifestement 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 et minutieuse, 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. Les griefs du recourant 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.

12.2 Le recourant s'insurge encore 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).

13.

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 n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

14.

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

14.1 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^{ter} PA et 2 al. 1 et art. 4 FITAF).

14.2 Au vu de la valeur litigieuse qui se monte, selon les parties, à près de [...] francs (cf. décision attaquée, p. 3) et de l'ampleur et de la difficulté de la cause, il se justifie d'arrêter à 50'000 francs le montant des frais de la procédure de recours qui doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais du même montant versée durant l'instruction.

14.3 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, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais de procédure, arrêtés à 50'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais du même montant déjà versée.

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 : 24 mars 2025

Le présent arrêt est adressé :

- au requérant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)