



## Arrêt du 1<sup>er</sup> septembre 2025

---

Composition

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

---

Parties

Dmitry **Konov**,  
représenté par Maître Frédéric Bélot, avocat,  
Étude Budin Associés,  
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 Dmitry Konov (ci-après aussi : le recourant).

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

Nom	Informations d'identification	Motifs de l'inscription	Date de l'inscription
Dmitry Vladimirovich KONOV	Date de naissance: 2.9.1970 Lieu de naissance: Moscou, Fédération de Russie Fonction: Président du conseil d'administration de PJSC SIBUR Holding  A travaillé au département des finances de OAO NK	Dmitry Vladimirovich KONOV est le président du conseil d'administration de PJSC SIBUR Holding et, à ce titre, supervise les activités de la société. SIBUR Holding est la plus grande entreprise pétrochimique intégrée de Russie et l'une des entreprises qui connaît la croissance la plus rapide dans le secteur pétrochimique mondial. SIBUR est un groupe pétrochimique émergent de premier plan et le plus grand producteur	9.03.2022

	<p>YUKOS; a occupé divers postes au sein de l'AKB Trust and Investment Bank, y compris celui de vice-président - chef du département de la banque d'investissement et directeur exécutif du département du financement des entreprises; a été membre du conseil d'administration d'OAO Gazprom neftekhim Salavat et OAO Gazprombank</p> <p>Nationalité: russe Sexe: masculin</p>	<p>pétrochimique sur le marché russe. Leonid Mikhelson et Gennady Timchenko, oligarques proches de Vladimir Poutine, détiennent des participations importantes dans le capital de SIBUR.</p> <p>SIBUR Holding est étroitement liée au gouvernement russe et les recettes qu'elle génère constituent, par conséquent, une source importante de revenus pour le gouvernement russe.</p> <p>Dmitry Konov intervient 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.</p>	
--	--	---	--

**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.

**A.c** Par courrier du 8 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 Frédéric Bélot, requis la radiation de son nom de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine.

En substance, il a affirmé avoir démissionné, le 16 mars 2022, de ses fonctions de président du conseil d'administration de PJSC Sibur Holding (ci-après : Sibur Holding), ainsi que de tous les autres postes qu'il occupait au sein du groupe, sur lequel il n'exerçait du reste aucun contrôle ou influence déterminante. À cet égard, il a fait valoir que le processus de prise de décision au sein de cette société était collectif et partagé entre les différents organes de celle-ci que sont le conseil d'administration, le conseil des directeurs, l'assemblée générale des actionnaires et la société LLC Sibur, chargée de la gestion quotidienne de Sibur Holding, de sorte qu'il n'avait pas le pouvoir de prendre des décisions individuellement. Il a

rappelé ne détenir, au moment de l'adoption des sanctions à son endroit, qu'une participation de (...) % du capital social de Sibur Holding. Du reste, son ascension aux postes de direction de Sibur Holding n'était en rien due à des faveurs du gouvernement russe mais à ses qualités managériales. En outre, cette société n'était pas sous le contrôle de personnes placées sur la liste des sanctions et n'entretenait pas de liens étroits avec le gouvernement russe. Le recourant a ajouté que Sibur Holding coopérait de manière très importante avec des entreprises européennes et qu'elle respectait les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (critères ESG). Le recourant a fait valoir ne pas être lié, lui-même, au gouvernement de la Fédération de Russie et ne pas lui fournir de soutien en ce qui concernait l'intervention militaire russe en Ukraine. Finalement, il s'est prévalu d'une atteinte injustifiée à ses droits fondamentaux, en particulier au droit au respect de sa vie privée et familiale.

**A.d** Le 8 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 sur les listes de mesures restrictives de l'UE. Le recourant a pris position sur ces informations en date du 8 septembre 2022 et du 11 avril 2023.

## **B.**

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

Pour l'essentiel, elle a, au préalable, exposé que l'agression militaire perpétrée par la Russie contre un État européen souverain, sans précédent depuis plusieurs générations, avait incité le Conseil fédéral à modifier sa pratique établie en 2014 en matière de sanctions en lien avec la situation en Ukraine. En reprenant, le 28 février 2022, les mesures de sanctions imposées par l'UE (notamment les mesures de gel d'avoirs et de ressources économiques et les restrictions de voyage visant certains individus), la Suisse garantissait qu'elle ne soit pas utilisée pour leur contournement et défendait les valeurs démocratiques que sont la sauvegarde de la paix et de la sécurité, ainsi que le respect du droit international. En ce qui concerne la personne du recourant, l'autorité inférieure a soutenu que sa démission de Sibur Holding, quelques jours après l'adoption des sanctions de l'UE à son encontre et le jour même de leur reprise par la Suisse, ne saurait, dans ce contexte, constituer une preuve suffisante de distanciation vis-à-vis des affaires de ladite société. D'autant qu'il ressortait d'un article en ligne que le recourant avait participé

à un camp de basketball organisé par Sibur Holding en juin 2022 et qu'il était encore présenté comme son directeur général. L'autorité inférieure a également relevé que, bien qu'il ne soit, à son avis, pas nécessaire de démontrer que le recourant entretenait une relation personnelle et réciproque avec Vladimir Poutine ou avec le gouvernement russe – le seul fait que la proximité soit unilatérale et que le recourant soit important pour le président russe étant déterminant –, Dmitry Konov avait fait partie du cercle restreint et exclusif des personnes qui avaient été informées personnellement par Vladimir Poutine des conséquences attendues de la guerre lors d'une conférence au Kremlin, le 22 février 2022. Par ailleurs, le beau-fils de Vladimir Poutine aurait reçu près de 400 millions de francs suisses d'actions de la société Sibur Holding à titre de cadeau pour son mariage avec la fille cadette du président. Aussi, Sibur Holding aurait mis à disposition une villa au bénéfice du président Vladimir Poutine. Sous l'angle de la proportionnalité des mesures, l'autorité inférieure a précisé que le fait que le recourant ne soit potentiellement pas impliqué, de manière directe, dans le cours des événements en Ukraine n'était pas relevant dans le cadre des sanctions. Elle a conclu que le fait qu'il ait formellement quitté ses fonctions au moment de l'adoption des sanctions à son encontre ne saurait occulter le constat qu'il avait passé des années à la tête d'une entreprise importante fournissant une source substantielle de revenus pour le gouvernement russe. Son influence ne saurait ainsi disparaître du jour au lendemain suite à une démission dictée par des circonstances extérieures.

### **C.**

**C.a** Le 25 septembre 2023, Dmitry Konov 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 prénommé a reproché à l'autorité inférieure de ne pas avoir analysé sa situation de manière indépendante et approfondie, d'avoir établi les faits de manière arbitraire et abusé de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, dans la mesure où il n'existait pas d'éléments de fait ou de droit pouvant fonder la décision de le placer sur la liste des personnes visées par les sanctions européennes et suisses. Il a précisé que la société Sibur Holding n'appartenait pas au gouvernement russe et n'agissait pas pour son compte, ni selon ses instructions. Du reste, le paiement d'impôts par la société n'était pas suffisant pour établir un quelconque lien avec ledit gouvernement. De l'avis du recourant, le simple fait qu'il intervienne dans le secteur de la pétrochimie ne saurait justifier sa mise sous sanctions. Il a

derechef allégué qu'il n'entretenait aucun lien avec le gouvernement russe, étant précisé que les rencontres qu'il avait eues avec le président Vladimir Poutine étaient liées à sa fonction au sein de Sibur Holding. Ayant renoncé à son poste de président du conseil d'administration de ladite société, le recourant a soutenu ne plus exercer aucune activité économique, dans la mesure où cette société constituait son unique lieu de travail avant le 16 mars 2022. S'agissant du camp de basketball organisé par Sibur Holding invoqué par l'autorité inférieure, l'intéressé a soutenu que cette manifestation avait eu lieu en 2016, et non en 2022. Par ailleurs, depuis sa démission, les motifs liés à Sibur Holding étaient, selon lui, devenus non pertinents. En se refusant de prendre en compte l'abandon de ses fonctions et l'absence de liens postérieurs avec le groupe pétrochimique, l'autorité inférieure aurait *de facto* figé sa situation au moment de l'adoption des sanctions en question, ce qui contreviendrait à la réglementation et la jurisprudence européennes. Finalement, l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine ne serait pas apte à atteindre le but ultime des sanctions et serait donc contraire au principe de la proportionnalité.

**C.b** Le 8 novembre 2023 et le 25 mars 2024, l'autorité inférieure a informé le Tribunal de céans de modifications de l'inscription du recourant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, intervenues les 1<sup>er</sup> novembre 2023 et 21 mars 2024 et, fondées sur les mêmes motifs que ceux des décisions d'exécution (PESC) 2023/1767 du 13 septembre 2023 (JO 2023, L 226, p. 104) et 2024/847 du 12 mars 2024 (JO L, 2024/847) modifiant la décision (PESC) 2014/145. Les motifs de la nouvelle inscription étaient, en français, les suivants (les passages soulignés par le Tribunal ont été ajoutés le 21 mars 2024).

*« Dmitry Konov est l'ancien président du conseil d'administration de PJSC SIBUR Holding et, à ce titre, il a supervisé les activités de la société. SIBUR Holding est la plus grande entreprise pétrochimique intégrée de Russie et l'une des entreprises qui connaît la croissance la plus rapide dans le secteur pétrochimique mondial. SIBUR est un groupe pétrochimique émergent de premier plan et le plus grand producteur pétrochimique sur le marché russe. Leonid Mikhelson et Gennady Timchenko, hommes d'affaires influents proches du président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, détiennent des participations majoritaires dans le capital de SIBUR. Entre 2017 et 2022, Dmitry Konov a été classé parmi les 200 personnes les plus riches de Russie. SIBUR Holding est étroitement liée au gouvernement russe, et les recettes qu'elle génère constituent, par conséquent, une source importante de revenus pour le gouvernement russe. Dmitry Konov entretient des liens avec l'industrie chimique en tant qu'ancien membre de l'Union*

*russe des entreprises et de l'Organisation du complexe chimique (Ruschemunion), une organisation collaborant avec les autorités russes pour défendre les intérêts de l'industrie chimique russe et la rendre plus efficace et productive. L'industrie chimique russe est dominée par quelques acteurs étroitement liés au Kremlin. Dmitry Konov est membre du conseil de surveillance et du comité de planification stratégique d'Alrosa. Alrosa est une entreprise publique active dans le secteur du diamant, et ses bénéfices reviennent directement au Kremlin. Par ses fonctions au sein d'Alrosa, Dmitry Konov contribue au financement des activités du gouvernement russe liées, entre autres, à la déstabilisation de l'Ukraine. Le 24 février 2022, il a participé à une réunion de femmes et d'hommes d'affaires influents au Kremlin avec le président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, pour discuter de l'incidence des choix à opérer à la suite des sanctions occidentales. Le fait qu'il ait été invité à participer à cette réunion montre qu'il appartenait au cercle restreint des femmes et hommes d'affaires influents proches du président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine. En janvier 2023, il a été nommé par le président Poutine en tant que membre du conseil de surveillance de la Russian Science Foundation. Dmitry Konov est un homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie ainsi qu'un homme d'affaires ayant une activité dans des secteurs économiques fournissant 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. ».*

**C.c** Dans sa réponse du 23 mai 2024, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Elle a souligné, sur la base d'informations complémentaires de l'UE, que la société Sibur Holding était non seulement importante en elle-même pour le gouvernement russe, mais qu'elle était également étroitement liée à des sociétés bénéficiant d'une position dominante dans des secteurs stratégiques pour l'économie russe, tels que le gaz, le pétrole et l'énergie. Elle a également précisé que Leonid Mikhelson et Gennady Timchenko détenaient ensemble une participation majoritaire, soit près de 60%, dans Sibur Holding. Par ailleurs, l'autorité inférieure s'est déclarée confortée dans son appréciation relative à la qualité d'homme d'affaires influent du recourant eu égard à la fortune qu'il détenait. Par ailleurs, elle a indiqué que la fonction du recourant au sein de l'entreprise PJSC Alrosa – la plus grande société minière de diamants au monde étant responsable de plus de 90% de la production russe, laquelle était contrôlée par l'État russe – était un élément nouveau par rapport aux motifs pris en compte dans la décision attaquée. Faisant remarquer que l'entreprise Alrosa faisait l'objet de sanctions aux États-Unis d'Amérique, l'autorité inférieure a relevé qu'elle jouissait d'une position dominante dans l'industrie de l'extraction des diamants et que ses bénéfices profitaient directement au gouvernement russe et à ses activités, dont la déstabilisation de l'Ukraine.

Par ailleurs, Alrosa avait soutenu directement l'effort de guerre russe en finançant des sous-marins militaires russes, dénommés « Submarine Alrosa », lesquels étaient vraisemblablement impliqués dans le conflit actuel en Ukraine. La nomination du recourant, en janvier 2023, par le président Vladimir Poutine en tant que membre du conseil de surveillance de la Fondation russe pour la science, une organisation publique soutenant la recherche et les projets scientifiques en Russie, était un autre exemple de l'importance que le président accordait à l'intéressé. S'agissant de la démission du recourant de ses fonctions au sein du groupe Sibur, l'autorité inférieure a ajouté qu'il n'était pas possible d'isoler un motif particulier et de le considérer comme une condition *sine qua non* au bien-fondé de l'inscription du recourant en tant que personne sanctionnée, d'autant que cette démission était désormais reconnue au sein de ladite inscription. Finalement, l'autorité inférieure a souligné avoir mené sa propre analyse du dossier et a estimé que les éléments de preuve apportés à la procédure étaient suffisamment fiables.

**C.d** Par réplique du 29 août 2024, le recourant a maintenu son argumentation selon laquelle l'autorité inférieure n'avait pas correctement analysé les preuves fournies par l'UE, ni fait ses propres recherches quant au bien-fondé de son inscription. Il a, pour l'essentiel, confirmé qu'il n'exerçait plus d'activités économiques, qu'il était uniquement actif dans le domaine de la science et que ses activités passées ne pouvaient justifier son maintien sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures de coercition. En particulier, il a soutenu avoir quitté la société Alrosa, le 14 avril 2022, ce dont l'autorité inférieure avait été informée avant le rendu de la décision attaquée. Aussi, même lorsqu'il était en poste au sein de cette société, il n'y avait, selon le recourant, aucune proximité entre lui et le gouvernement russe. S'agissant de sa fortune, il a précisé qu'il ne figurait plus dans le classement Forbes depuis 2020 et qu'elle résultait avant tout de ses participations au capital de Sibur Holding. Or, il les avait cédées en mai 2022, de sorte que sa fortune serait, à l'heure actuelle, bien inférieure aux 450 millions de dollars avancés par l'autorité inférieure. Au demeurant, il a précisé ne plus détenir de participation dans une quelconque société. Il n'était plus impliqué dans le secteur pétrochimique, ni dans aucun autre secteur économique et n'exerçait plus aucune fonction dans quelle qu'entreprise que ce soit. Par conséquent, il ne pouvait, à son avis, plus être considéré comme un homme d'affaires influent. S'agissant de la réunion du 24 février 2022, il a précisé qu'il s'était contenté d'être un simple participant passif et qu'il n'avait depuis lors plus participé à un évènement similaire. Ensuite, il a fait valoir ne plus entretenir de liens avec l'industrie chimique, étant rappelé qu'il avait quitté la Ruschemunion, le 1<sup>er</sup> février



2023, laquelle serait, en toute hypothèse, une organisation scientifique à but non lucratif qui n'avait pas d'objectifs commerciaux, ni d'activités économiques. Il en allait de même de la Fondation russe pour la science, laquelle visait à soutenir la recherche fondamentale. Au demeurant, s'il avait certes été officiellement désigné au sein de cette fondation par décret présidentiel, il s'agirait d'une procédure tout à fait standard pour cette fonction. Du reste, l'argumentation de l'autorité inférieure relative à ses liens avec le gouvernement russe, qui n'étaient pas établis par des moyens de preuve, serait sans pertinence au regard du critère de désignation de la législation européenne.

**C.e** Le 24 septembre 2024, l'autorité inférieure a informé le Tribunal de céans d'une modification de l'inscription du recourant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, intervenue le 23 septembre 2024, fondée sur les mêmes motifs que ceux de la décision d'exécution (PESC) 2024/2456 du 12 septembre 2024 modifiant la décision (PESC) 2014/145 (JO L, 2024/2456). L'inscription du recourant à l'annexe 8 se lisait désormais de la manière suivante (les adaptations substantielles par rapport aux précédentes inscriptions sont mises en évidence par le Tribunal).

*« a) Dmitry Konov is the former Chairman of the Management Board of PJSC SIBUR Holding, and in that capacity oversaw the company's activities. SIBUR Holding is the largest integrated petrochemicals company in Russia and one of the fastest-growing companies in the global petrochemicals industry. SIBUR is a leading emerging markets petrochemical group and the largest petrochemical producer in the Russian market. Majority stakes in SIBUR are owned by leading businesspersons close to the President of the Russian Federation, Vladimir Putin, namely Leonid Mikhelson and Gennady Timchenko. Between 2017 and 2022 2020, Dmitry Konov was ranked among the 200 wealthiest individuals in Russia. b) SIBUR Holding is closely connected with the Russian government and the revenue it generates is therefore an important source of revenue for the Russian government. Mr Konov is personally invested in the Formula of Good Deeds project, which brings together all the charitable and partially sponsored projects of SIBUR. c) Dmitry Konov has links to the chemical industry through his former membership in the Russian Union of Enterprises and Organisations of the Chemical Complex (Ruschemunion), an organisation collaborating with the Russian authorities to defend the interests of the Russian chemical industry and make it more efficient and productive. The Russian chemical industry is dominated by a few stakeholders with close ties with the Kremlin. d) Dmitriy Konov is member of Alrosa's Supervisory Board and Strategic Planning Committee. Alrosa is state-owned company operating in the diamond industry and its profits directly flow to the Kremlin. Through his roles at Alrosa, Dmitriy Konov contributes to the financing*

*of Russian Government activities related inter alia to the destabilisation of Ukraine.*

*e) On 24 February 2022, he attended a meeting of leading businesspersons at the Kremlin with the President of the Russian Federation, Vladimir Putin, to discuss the impact of the course of action in the wake of Western sanctions. The fact that he was invited to attend that meeting shows that he was a member of the inner circle of leading businesspersons close to the President of the Russian Federation, Vladimir Putin. f) He was nominated by President Putin in January 2023 as a member of the supervisory board of the Russian Science Foundation. g) Dmitriy Konov is a leading businessperson operating in Russia and a 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) Function: former Chairman of the Board of PJSC SIBUR Holding; member of Alrosa PAO's Supervisory Board and Strategy's Planning Committee; member of the Russian Union of Enterprises and Organisations of the Chemical Complex (Ruschemunion); served in the Treasury Department of OAO NK YUKOS; held various positions at AKB Trust and Investment Bank, including Vice President – Head of the Investment Banking Department and Managing Director of Corporate Finance Department; former member of the Board of Directors of OAO Gazprom neftekhim Salavat and OAO Gazprombank b) Modifications: Listed on 16 Mar 2022, amended on 2 Nov 2023, 22 Mar 2024, 24 Sep 2024 ».*

**C.f** Dans sa duplique du 14 octobre 2024, l'autorité inférieure a expliqué que l'actualisation de l'inscription du recourant portait en particulier sur sa participation personnelle à un programme caritatif de Sibur Holding, intitulé « Sibur Group's Formula for Good Deeds charity program », qui regroupait plusieurs initiatives caritatives soutenues par ladite société. De fait, l'autorité a argué que le recourant investissait personnellement dans ce programme, témoignant ainsi de son rôle continu dans le financement de projets contribuant aux objectifs de l'État russe. Au demeurant, cet état de fait démontrait que le recourant entretenait toujours des liens avec le groupe Sibur. Aussi, les nouveaux documents fournis par l'UE mettaient en évidence le fait que le recourant avait pris part à des discussions stratégiques portant notamment sur des projets de grandes envergures visant à renforcer la souveraineté technologique de la Russie. À cet égard, l'autorité inférieure a relevé que le recourant aurait participé, en octobre 2023, à une réunion qui s'était tenue au Centre de coordination gouvernementale du développement technologique russe, menée par Mikhaïl Michoustine, président du gouvernement de la Fédération de Russie. L'autorité inférieure a maintenu son avis selon lequel les fonctions et les activités passées du recourant pouvaient demeurer pertinentes dans

l'appréciation de l'influence dont il jouissait et continuer à justifier le maintien de son nom sur la liste des mesures de coercition.

**C.g** Dans ses observations du 6 décembre 2024 (timbre postal), le recourant a persisté dans son argumentation tout en prenant position sur certains arguments soulevés par l'autorité inférieure dans le cadre de sa duplique. En particulier, il a indiqué qu'en l'absence de preuves concrètes selon laquelle il continuait à faire des donations, après l'année 2022, à la fondation « Formula of Good Deeds », ce motif ne saurait justifier le maintien de son inscription. Il a également contesté avoir participé à la réunion du 24 octobre 2023 et s'est prévalu d'une erreur du Centre de presse du gouvernement russe. En définitive, les motifs ayant présidé à son inscription sur la liste des sanctions seraient obsolètes ou non pertinents au regard du critère de désignation en cause.

**C.h** Par courrier du 13 mars 2025, le conseil du recourant a demandé au Tribunal d'organiser la tenue d'une 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, le Tribunal 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 et 2C\_97/2014 du 13 décembre 2014 consid. 1.3, non publié aux ATF 141 I 20). En outre, il émane d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF.

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

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

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

## **2.**

Le requérant a sollicité, dans le cadre de son courrier du 13 mars 2025, la tenue d'une audience publique en vue de plaider sa cause par l'intermédiaire de son représentant en indiquant que la procédure écrite n'était pas suffisante pour permettre une appréciation appropriée de son dossier.

**2.1** L'art. 6 par. 1 CEDH donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil - comme c'est le cas en l'espèce (cf. not. ATF 139 II 384 consid. 2.3, 132 I 229 consid. 6.3 ; arrêts du TF 2C\_440/2023 du 13 février 2024 consid. 1.2, 2C\_572/2019 précité consid. 1.2, non publié aux ATF 146 I 157, 2C\_673/2015 précité consid. 3.2 et 2C\_97/2014 précité consid. 1.3, non publié aux ATF 141 I 20 ; ATAF 2014/38 consid. 1.3.1, 2008/36 consid. 11.6) -, 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 requérant, 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. n° 73053/01], § 43). Une telle renonciation est ainsi admissible lorsque la cause peut être jugée exclusivement sur la base du dossier et des écritures des parties, notamment lorsque l'issue du litige ne dépend pas d'une appréciation des preuves ou d'impressions personnelles, mais uniquement de questions de droit. La question de savoir si une audience publique doit être organisée s'apprécie en fonction des circonstances concrètes du cas d'espèce (cf. arrêt de la CourEDH *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* du 6 novembre 2018 [req. n° 55391/13, 57728/13 et 74041/13], §§ 190 ss ; ATF 147 I 153 consid. 3.5.1 et les arrêts cités ; arrêt du TF 2C\_384/2022 du 14 novembre 2023 consid. 5.5 et les réf. cit.). Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une autorité judiciaire investie de la plénitude de juridiction, que la disposition conventionnelle implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires (cf. arrêts du TF 1C\_358/2023 du 26 mars 2024 consid. 2.1, 6B\_1295/2020 du 26 mai 2021 consid. 1.2.4.1 ; arrêt de la CourEDH *Mutu et Pechstein contre Suisse* du 2 octobre 2018 [req. n° 40575/10 et 67474/10] § 177 et les réf. cit.).

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

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

**2.3** Au cas d'espèce, le recourant s'est vu octroyer, par ordonnance du Tribunal du 24 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 6 décembre 2024. Ses (ultimes) observations ont été transmises à l'autorité inférieure par ordonnance du 18 décembre 2024. Par courrier du 13 mars 2025, 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 formulent une requête en ce sens dans le cadre de l'échange d'écritures ordinaire.

Or, *in casu*, la passivité du mandataire du recourant, qui a laissé s'écouler près d'une année et demie après l'introduction du recours et la tenue d'un double échange d'écritures 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 6 décembre 2024 – implicitement renoncé (cf. dans ce sens : arrêts du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-3584/2023 du 23 juin 2025 consid. 2.3 et B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 3.3). Le fait que le Tribunal n'ait pas formellement clos l'échange d'écritures n'y change rien (cf. arrêts du TF 9C\_680/2014 précité consid. 2.2 et 4A\_744/2011 précité consid. 3.2.2).

## **2.4**

**2.4.1** Le recourant émet des critiques au sujet de l'interprétation que l'autorité inférieure donne au critère d'inscription en cause, en lui faisant grief d'ignorer ses arguments et ses moyens de preuve, mais également de confondre plusieurs critères de désignation, ce qui, à son avis, ne pourrait être résolu que par un débat oral. Selon lui, la tenue d'une audience publique serait essentielle afin de lui permettre de répondre à l'ensemble des arguments de l'autorité inférieure.

**2.4.2** Dans cette mesure, la requête d'audience publique du recourant doit être comprise comme une requête de preuve, laquelle doit être examinée à l'aune de la garantie du droit d'être entendu (sur la distinction entre le principe de la publicité des débats au sens de l'art. 6 par 1 CEDH et 30 al. 3 Cst, dont la fonction est d'assurer la transparence de la justice et un traitement correct des causes [cf. ATF 147 IV 297 consid. 1.2.1 et 143 I 194 consid. 3.1] et le droit d'être entendu : arrêt du TF 1C\_130/2025 du 12 mai 2025 consid. 3).

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

modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1, 140 I 285 consid. 6.3.1 et les réf. cit.). En procédure administrative fédérale, la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu est concrétisée en particulier par les art. 12 ss et 29 ss PA (cf. arrêt du TF 2C\_790/2019 du 14 septembre 2020 consid. 4.1 et l'arrêt cité).

**2.4.2.2** Le droit d'être entendu se rapporte surtout à la constatation des faits. Le droit des parties d'être interpellées sur des questions juridiques n'est reconnu que de manière restreinte, lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont la prise en compte ne pouvait pas être raisonnablement prévue par les parties, lorsque la situation juridique a changé ou lorsqu'il existe un pouvoir d'appréciation particulièrement large (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les réf. cit. ; parmi d'autres : arrêt du TF 4A\_525/2017 du 9 août 2018 consid. 3.1).

**2.4.2.3** Au cas d'espèce, la Cour de céans s'estime pleinement 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 nombreuses pièces présentées par le recourant (not. un classeur composé de 11 pièces à l'appui du recours, 14 pièces complémentaires à l'appui de la réplique et 5 pièces complémentaires à l'appui des observations du 6 décembre 2024), à plus fortes raisons s'agissant de questions de droit. À cet égard, le Tribunal rappelle que, dans une procédure administrative, le droit d'être entendu n'implique pas le droit d'être entendu oralement devant l'autorité (cf. ATF 140 I 68 consid. 9.6.1, 134 I 140 consid. 5.3 ; ATAF 2009/54 consid. 2.2 ; arrêts du TAF B-4084/2023 précité consid. 6.3.3 et A-4663/2019 du 3 décembre 2021 consid. 2.3.1). L'argumentation du recourant selon laquelle la tenue d'une audience publique serait essentielle afin de lui permettre de répondre à l'ensemble des arguments de l'autorité inférieure n'est pas convaincante. De fait, le recourant fait, à cet égard, valoir que, bien que le Conseil de l'UE ait procédé à cinq renouvellements des mesures restrictives à son égard, il n'aurait, pour sa part, été invité à présenter ses observations qu'à trois reprises. De son côté, le Tribunal observe que le recourant s'est vu communiquer tous les documents collectés par l'UE et a eu amplement la possibilité de se prononcer sur leur contenu, de même que sur l'ensemble des modifications de son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine 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* État de fait let. A.d) et dans le cadre du double échange d'écritures mené lors de la procédure de recours (cf. *supra* État de fait let. C.d et C.g). Ainsi, la tenue d'une audience publique n'appert – contrairement à ce que fait valoir le recourant – pas



essentielle afin de lui permettre de mettre en évidence son point de vue de manière efficiente, de sorte que, en tant qu'elle doit être comprise comme une demande de mesure d'instruction, elle doit être rejetée sur la base d'une appréciation anticipée des preuves.

**2.5** Sur le vu de ce qui précède, la requête de tenue d'une audience publique doit être rejetée, tant sur le fondement de la publicité des débats que sur celui du droit d'être entendu.

### **3.**

L'Ordonnance-Ukraine est fondée sur l'art. 2 de la loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (LEmb, loi sur les embargos, RS 946.231) et sur l'art. 184 al. 3 Cst. Selon l'art. 1 al. 1 LEmb, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations Unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, en l'occurrence l'Union européenne. La compétence d'édicter des mesures de coercition appartient au Conseil fédéral (art. 2 al. 1 LEmb). La LEmb est donc une loi-cadre donnant pouvoir au Conseil fédéral d'appliquer, par le biais de mesures de coercition adéquates, des sanctions trouvant un appui international. Ces mesures prennent la forme d'ordonnances (cf. art. 2 al. 3 LEmb). En vertu de l'art. 16 LEmb, le département compétent – à savoir le DEFR – peut adapter les annexes des ordonnances visées à l'art. 2 al. 3, dont celle mentionnant les personnes et entités visées.

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

sanctions afin que celles-ci ne puissent être contournées sur le territoire suisse, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. arrêt du TF 2C\_721/2012 précité consid. 6.5 non publié aux ATF 139 II 384 ; arrêts du TAF B-3584/2023 du 23 juin 2025 consid. 3.1, B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 3.1 et B-2845/2023 du 9 décembre 2024 consid. 2.2).

**3.2** L'art. 1 al. 3 LEmb contient une liste non exhaustive des mesures de coercition pouvant être employées à cette fin. Au nombre de celles-ci figurent les restrictions du trafic des paiements et des capitaux, ainsi que de la circulation des personnes. Faisant partie des sanctions économiques, lesquelles sont les plus importantes en pratique, les premières consistent à geler les avoirs et plus largement toutes les ressources économiques d'un État, d'un gouvernement, ainsi que des entités placées sous leur contrôle, mais aussi de particuliers et d'entreprises privées (cf. arrêts du TF 2C\_721/2012 précité consid. 6.4 non publié aux ATF 139 II 384 et 2C\_722/2012 précité consid. 6.4 et la réf. cit.).

#### **4.**

**4.1** Les autorités suisses supportent le fardeau de la preuve des faits qui valent au recourant de figurer sur la liste des personnes touchées par les mesures de coercition. En procédure administrative, un fait est en principe tenu pour établi lorsque le juge a pu se convaincre de la vérité d'une allégation (preuve stricte). Toutefois, il suffit parfois, selon la loi ou la jurisprudence, que le fait en question soit rendu vraisemblable, le degré de la preuve exigée étant celui de la vraisemblance prépondérante. Le juge retiendra alors, parmi plusieurs présentations des faits, celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable. Tel est le cas des mesures de coercition fondées sur la loi sur les embargos, compte tenu des difficultés pour les autorités suisses d'accéder aux moyens de preuve portant sur des faits qui se réalisent pour la plupart à l'étranger et pour la constatation desquels les procédures d'entraide (judiciaire) en matière administrative s'avèrent d'entrée de cause inutilisables (cf. arrêts du TF 2C\_673/2015 du 10 octobre 2017 consid. 3.2 et 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).

**4.2** En vertu de l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves par les moyens suivants : documents (let. a), renseignements des parties (let. b), renseignements ou témoignages de tiers (let. c), visite des lieux (let. d) et expertises (let. e). Selon la doctrine, cette liste n'est pas exhaustive. Des extraits de journaux peuvent constituer des moyens de preuve au sens de l'art. 12 PA. Conformément au principe de la libre appréciation des preuves (cf. art. 40 de la loi du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [PCF, RS 273], en relation avec l'art. 19 PA), le Tribunal évalue librement leur force probante. Ainsi, s'agissant d'articles de presse notamment, des vérifications peuvent être effectuées différemment, en particulier par recoupement avec d'autres sources (cf. arrêts du TF 2C\_673/2015 précité consid. 3.1 et 2C\_721/2012 précité consid. 5.3.4, non publié aux ATF 139 II 384).

**4.3** Au demeurant, les personnes visées ne peuvent se prévaloir de la présomption d'innocence – ce que le recourant ne fait d'ailleurs pas explicitement – 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.**

Les mesures de coercition peuvent être prononcées par la Confédération et sont justifiées dans les cas de violation évidente et grave des droits de l'homme. Les sanctions doivent en outre être aptes et nécessaires à contribuer au rétablissement d'une situation conforme au droit international. Il en découle que les sanctions telles que le gel ou le blocage des avoirs ne peuvent perdurer dans le temps que si les violations du droit international perdurent également et que les sanctions prononcées contribuent toujours à leur finalité (cf. arrêt du TF 2C\_673/2015 du 10 octobre 2017 consid. 6 ; parmi d'autres : arrêts du TAF B-3584/2023 précité consid. 6, B-4084/2023 précité consid. 8 et B-2845/2023 précité consid. 5).

**5.1** 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 État 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).

**5.2** Comme exposé, la Suisse a repris les paquets de sanctions de l'Union européenne contre la Russie en soulignant l'existence de « graves violations du droit international public » (cf. communiqué de presse du 28 février 2022 du Département fédéral des affaires étrangères, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/news.html>). Le Tribunal constate que le contexte général de la situation en Ukraine en ce qui concerne les menaces à son intégrité territoriale, à sa souveraineté et à son indépendance est resté inchangé. Trois ans après l'invasion russe, la situation s'est enlisée dans un conflit armé majeur, ayant des implications profondes en matière de sécurité non seulement à l'échelle européenne mais aussi à l'échelle mondiale. De graves violations du droit humanitaire international et des droits de l'homme sont à déplorer et les victimes civiles du conflit se comptent par milliers (cf. not. 41<sup>e</sup> rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme [HCDH], *Report on the Human rights situation in Ukraine*, 31 décembre 2024). De son côté,

le recourant, au-delà de critiques générales relatives à l'absence d'impact visible des mesures de coercition sur la politique russe à l'endroit de l'Ukraine, ne remet pas véritablement en cause la justification fondamentale des sanctions prononcées contre la Russie. Il y a lieu de constater 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.

## 6.

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. 6.1-6.4). Le cas échéant, il s'agira ensuite d'examiner si le recourant a apporté la contre-preuve nécessaire selon le même degré (cf. *infra* consid. 6.5).

**6.1** À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, s'agissant des personnes physiques, les sanctions financières visent en premier lieu celles qui, en raison de leur influence, peuvent être considérées comme les agents formels ou de fait d'un État 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 État 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.).

## 6.2

**6.2.1** 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 n° 269/2014, dans sa version modifiée par le règlement 2022/330, ainsi que, en substance, à l'article 1 par. 1 let. e) de la décision 2014/145 modifiée, ci-après le « critère g [initial] » ; cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 11 décembre 2024 dans l'affaire T-326/22 *Dmitry Konov c. Conseil* § 55 ss). 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 (cf. arrêts précités du TAF B-3584/2023 consid. 7.2 et B-4084/2023 consid. 9.2).

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. Ainsi, les personnes visées doivent être considérées comme influentes du fait de leur importance dans le secteur dans lequel elles exercent leur activité et de l'importance que revêt ce secteur pour l'économie russe. À cet égard, 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).

**6.2.2** Le 7 juin 2023, l'UE a modifié les critères d'inscription des noms des personnes visées par le gel des fonds (cf. décision [PESC] 2023/1094 modifiant la décision 2014/145 [JO 2023, L 146, p. 20] et le règlement

2023/1089 modifiant le règlement n° 269/2014 [JO 2023, L 146, p. 1]). Le « critère g » initial a été modifié et dispose désormais que « sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant à des femmes et hommes d'affaires influents exerçant des activités en Russie [premier volet] et aux membres de leur famille proche ou à d'autres personnes physiques, qui en tirent avantage [deuxième volet], ou à des femmes et hommes d'affaires, des personnes morales, des entités ou des organismes ayant une activité dans des secteurs économiques qui fournissaient une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie [...] [troisième volet] ». 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).

**6.2.3** S'agissant spécifiquement de la question de savoir si une activité antérieure d'une personne peut justifier de manière suffisante l'adoption de mesures restrictives à son égard ou si d'autres indices devaient intervenir, il ressort de la jurisprudence européenne que, selon les circonstances, la référence à une activité exercée dans le passé peut constituer une justification suffisante pour l'adoption d'une mesure restrictive (voir arrêt du 7 juillet 2021, *Bateni/Conseil*, T-455/17, EU:T:2021:411, point 122 et jurisprudence citée). La jurisprudence a cependant précisé que, prises isolément, les anciennes fonctions d'une personne ne sauraient justifier l'inscription du nom de cette dernière sur les listes en cause. Si le Conseil de l'UE entend se fonder sur les activités passées de ladite personne, il lui incombe en effet d'avancer des indices sérieux et concordants permettant raisonnablement de considérer que cette dernière maintient des liens avec la structure qui l'employait à la date d'adoption de l'acte attaqué, justifiant l'inscription de son nom sur les listes, après la cessation de ses activités au sein de cette structure (parmi bien d'autres : arrêts du Tribunal de l'UE dans les affaires T-256/19 du 24 novembre 2021 *Assi c. Conseil*, § 128 et jurisprudence citée et T-734/22 du 29 novembre 2023 *Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy c. Conseil* § 87).

**6.2.4** Il s'agira donc, dans les considérants qui suivent, de déterminer si le recourant peut (toujours) être considéré comme un homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie dans un secteur économique fournissant une source substantielle de revenus au gouvernement russe.

### **6.3**

**6.3.1** Il n'est pas contesté que le recourant était président du conseil d'administration, membre du conseil de direction et de l'assemblée des actionnaires de Sibur Holding, ce qu'il admet expressément. Il est également constant que l'intéressé a intégré cette société en 2004 en tant que vice-président chargé de la stratégie et du développement commercial et qu'il en a été nommé président-directeur général en 2006 et président du conseil d'administration en 2018.

Sibur Holding est la plus grande entreprise pétrochimique intégrée de Russie et emploie plus de 40'000 employés, ce que le recourant confirme. Elle fournit une capacité de traitement du gaz pour la production pétrochimique avec ses propres matières premières, opère en amont en lien avec le secteur de l'industrie du pétrole et du gaz et, en aval, fabrique des produits dérivés dans de multiples secteurs (cf. *Working paper* WK 3063/2022 du 8 mars 2022 *Evidence* 5, pièce n° 8 du dossier de l'autorité inférieure). Selon les indications données par le recourant lui-même, la capitalisation de la société s'élèverait à 27 milliards de dollars américains (cf. requête de radiation du 8 juin 2022, p. 30 s, pièce n° 2 à l'appui du recours ; voir aussi *Working paper* WK 3063/2022 du 8 mars 2022 *Evidence* 13 [version russe du magazine Forbes], pièce n° 8 du dossier de l'autorité inférieure). Il ressort d'un extrait d'une présentation des résultats financiers de Sibur Holding, figurant sur le site internet du groupe, consulté le 26 février 2022, que ses revenus au cours des neuf premiers mois de l'année 2021 se sont élevés à 8,1 milliards de dollars, en hausse de 62% par rapport à la même période en 2020 et que le bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements (EBITDA) au cours des neuf premiers mois de l'année 2021 était de 3,7 milliards de dollars, en hausse de 127% par rapport à la même période en 2020. Selon les indications du recourant, qui fait valoir que Sibur Holding est l'une des entreprises à la croissance la plus rapide de l'industrie pétrochimique mondiale, la société aurait réalisé un chiffre d'affaires en 2021 de près de 16 milliards de dollars américains, soit cinq fois plus qu'au moment de son arrivée dans l'entreprise (cf. requête de radiation du 8 juin 2022, p. 31, pièce n° 2 à l'appui du recours).



Comme le souligne le recourant lui-même (cf. requête de radiation, p. 44), en 2021, Sibur Holding a fusionné avec la société Y.\_\_\_\_\_, la société mère du groupe d'entreprises X.\_\_\_\_\_ qui inclut des entreprises actives dans différents secteurs de l'économie – y compris la transformation du pétrole et du gaz, les matières premières pétrochimiques, la vente de produits pétroliers, les télécommunications, la construction, les investissements, les services financiers et commerciaux – et dont les actifs étaient, selon l'autorité inférieure, détenus entre autres par le recourant qui en était l'un des bénéficiaires finaux (réponse de l'autorité inférieure, p. 5). Y.\_\_\_\_\_ contrôlait 96% des industries chimiques, pétrolières et gazières de la république du Tatarstan et avait été classée parmi les plus grandes entreprises gazières et pétrolières de Russie. La fusion entre Sibur Holding et Y.\_\_\_\_\_ avait pour objectif que la nouvelle entité ainsi créée atteigne le top 5 des leaders mondiaux de la production de polyoléfinés et de caoutchoucs (cf. *Working paper* WK 9509/2023 du 7 juillet 2023 *Evidences* 1, 2, 5, 6, 7 et 8 [extraits de Bloomberg, de Tadviser, de Forbes, du journal russe Realnoevremya et des sites internet russes Info Energy et Business Gazeta], pièce n° 30 du dossier de l'autorité inférieure). Sibur Holding est également liée à la société Z.\_\_\_\_\_, une entité du groupe X.\_\_\_\_\_, qui, quant à elle, est active dans la production d'électricité (cf. *Working paper* WK 9509/2023 du 7 juillet 2023 *Evidences* 3-4 [extraits du site internet de TGC-16], pièce n° 30 du dossier de l'autorité inférieure).

**6.3.2** Comme cela ressort de l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, Gennady Timchenko et Leonid Mikhelson détiennent des participations significatives dans Sibur Holding (cf. requête de radiation, p. 24 s. ; *Working paper* WK 3063/2022 du 8 mars 2022 *Evidence* 13 [version russe du magazine Forbes], pièce n° 8 du dossier de l'autorité inférieure ; *Working paper* WK 17617/2022 du 14 décembre 2022 *Evidence* 3 [article Business Gazeta], pièce n° 11 du dossier de l'autorité inférieure ; Reuters, « *Russian petrochemicals giant Sibur plans OPI in coming months, sources say* », 5 décembre 2024, disponible à l'adresse : <https://www.reuters.com/business/energy>, consultée le 30 juillet 2025). L'autorité inférieure précise que Gennady Timchenko fait notamment l'objet de mesures de coercition au sein de l'Union européenne et en Suisse depuis le début de l'année 2022. Son inscription (en français) se lit actuellement comme suit :

« Gennady Timchenko est une connaissance de longue date du président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, et il est, dans l'ensemble, présenté comme l'un de ses confidents. Il tire profit de ses relations avec des décideurs russes. Il est fondateur et actionnaire de Volga Group, un groupe d'investissement

disposant d'un portefeuille d'investissements dans des secteurs essentiels de l'économie russe. Volga Group contribue de manière significative à l'économie russe et à son développement. Il est aussi un actionnaire de Bank Rossiya, qui est considérée comme étant la banque de Poutine et des personnes qui lui sont associées. Depuis l'annexion illégale de la Crimée, Bank Rossiya a ouvert des succursales en Crimée et à Sébastopol, consolidant ainsi son intégration dans la Fédération de Russie. En outre, Bank Rossiya détient des participations dans le National Media Group, une société holding de médias, qui contrôle 28 entreprises de médias en Russie diffusant activement de la propagande et de la désinformation liées à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Gennady Timchenko est également le deuxième actionnaire principal de PAO Novatek, l'un des plus grands producteurs de gaz en Russie. Il est donc un homme d'affaires influent exerçant des activités en Russie ainsi qu'un homme d'affaires ayant une activité dans des secteurs économiques fournissant 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. Il est également responsable du soutien apporté à des actions ou politiques qui compromettent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Il est également responsable de l'apport d'un soutien financier ou matériel aux décideurs russes responsables de l'annexion de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine, et tire avantage de ces décideurs. ».

Pour sa part, Leonid Mikhelson, directeur général et également l'un des actionnaires principaux de PAO Novatek (cf. not. *Working paper* WK 3063/2022 du 8 mars 2022 *Evidence* 13 [version russe du magazine Forbes], pièce n° 8 du dossier de l'autorité inférieure), fait l'objet de sanctions au Royaume-Uni depuis le 6 avril 2022 (cf. *UK Sanctions List*, disponible à l'adresse : <https://search-uk-sanctions-list.service.gov.uk/>).

**6.3.3** Certaines sources font état du fait que Kiril Shamalov, ancien gendre de Vladimir Poutine et l'un des actionnaires de Sibur Holding, aurait par ailleurs reçu, en guise de cadeau de mariage avec l'une des filles du président, une participation non négligeable au capital du groupe pétrochimique (cf. *Working paper* WK 3063/2022 du 8 mars 2022 *Evidences* 8 et 9 [articles de l'agence de presse Reuters et de Voice of America News], pièce n° 8 du dossier de l'autorité inférieure ; *Working paper* WK 17617/2022 du 14 décembre 2022 *Evidence* 4 [article du magazine économique Challenges], pièce n° 11 du dossier de l'autorité inférieure ; article de l'Organised Crime and Corruption Reporting Project du 7 décembre 2020, disponible à l'adresse : <https://www.occrp.org/en/investigation/love-offshores-and-administrative-resources-how-marrying-putins-daughter-gave-kirill-shamalov-a-world-of-opportunity>). Aussi, un

article de journalistes d'investigation suggère que Sibur Holding aurait, entre 2012 et 2013, mis à disposition une villa au bénéfice du président russe (cf. *Working paper* WK 17617/2022 du 14 décembre 2022 *Evidence 2* [article de l'Organised Crime and Corruption Reporting Projects], pièce n° 11 du dossier de l'autorité inférieure).

**6.3.4** En outre, l'autorité inférieure relève que le recourant est membre du conseil de surveillance et du comité de planification stratégique de la société PJSC [public joint-stock company] Alrosa, une entreprise d'État russe bénéficiant d'une position dominante dans l'industrie de l'extraction de diamants. Les principaux actionnaires de la société sont la Fédération de Russie (33%) et la République de Sakha (Iakoutie, 25%). Selon plusieurs sources, Alrosa représente 90% de la capacité d'extraction de diamants de la Russie et près d'un tiers de l'extraction mondiale. En cela, elle est la plus grande société minière de diamants au monde. En 2021, elle a généré plus de 4,2 milliards de dollars de chiffre d'affaires et plus d'un milliard de dollars de bénéfice. Les diamants sont l'une des principales exportations non énergétiques de la Russie en termes de valeur, avec des exportations totalisant plus de 4,5 milliards de dollars américains en 2021 (cf. *Working paper* WK 8177/2022 du 15 juin 2023 *Evidences 4-7* [extraits de ACF International, du site Zonebourse, de Wallmine, ainsi que de la BBC, pièce n° 28 du dossier de l'autorité inférieure ; *Working paper* WK 9000/2022 du 30 juin 2023 *Evidences 1-6* [communiqués de presse du US Department of Treasury, extrait du site de *LGT Wealth management US*, article de Forbes, un rapport de l'*International Peace Information Service*, résultats financiers d'Alrosa pour l'année 2021], pièce n° 29 du dossier de l'autorité inférieure). Par ailleurs, Alrosa aurait financé des sous-marins de combat, dénommés « *Submarine Alrosa* », lesquels seraient supposément impliqués dans le conflit actuel en Ukraine (cf. *Working paper* WK 9000/2022 du 30 juin 2023 *Evidence 4* [rapport de l'*International Peace Information Service*], pièce n° 29 du dossier de l'autorité inférieure).

Alrosa, laquelle fait désormais notamment l'objet des sanctions européennes (12<sup>e</sup> paquet de sanctions), figure à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine depuis le 31 janvier 2024.

**6.3.5** Le recourant était également membre du conseil d'administration de l'Union russe des industriels et des entrepreneurs (RSPP), laquelle est considérée par Vladimir Poutine comme faisant partie de « l'agenda national » (cf. arrêt du TAF B-3584/2023 précité consid. 7.5.2.1), ainsi que de l'Organisation du complexe chimique (Ruschemunion), à tout le moins jusqu'en mars 2023 et février 2023, respectivement. Ruschemunion est

une organisation à but non lucratif qui a notamment pour but de protéger et de représenter les intérêts des entreprises de l'industrie chimique russe – laquelle est, selon l'autorité inférieure, dominée par quelques acteurs étroitement liés au Kremlin –, d'améliorer les conditions économiques dans lesquelles elles évoluent, ainsi que leur compétitivité sur les marchés national et international. Pour cela, elle coopère étroitement avec les autorités fédérales et régionales russes, notamment avec les Ministères de l'industrie et du commerce, ainsi que du développement économique de la Fédération de Russie pour protéger les intérêts de la production de biens et pour accompagner les autorités dans la prise de décisions en la matière (cf. *Working papers* WK 8177/2022 du 15 juin 2023 *Evidences* 1 et 3 [article d'un média russe et extrait du site internet officiel de la Ruschemunion], pièce n° 28 du dossier de l'autorité inférieure et WK 1304/2024 du 29 janvier 2024 *Evidences* 2-3 [articles en ligne d'un média ukrainien et de la chaîne de télévision russe RTVi], pièce n° 31 du dossier de l'autorité inférieure).

**6.3.6** En janvier 2023, le recourant a été nommé par Vladimir Poutine en tant que membre du conseil de surveillance de la Fondation russe pour la science, une organisation publique créée à l'initiative du président de la Fédération de Russie qui soutient la recherche fondamentale et de nombreux projets scientifiques en Russie (cf. *Working papers* WK 8177/2022 du 15 juin 2023 *Evidences* 2 et 3, pièce n° 28 du dossier de l'autorité inférieure et WK 8637/2024 du 14 juin 2024, *Evidence* 4 [extrait du site internet de la *Russian Science Foundation*, pièce n° 38 du dossier de l'autorité inférieure]). La structure de gouvernance et les attributions des différents organes de la fondation – dont le conseil de surveillance est l'organe suprême – sont déterminées par une loi fédérale (cf. *Working paper* WK 8637/2024 du 14 juin 2024, *Evidence* 5 [second extrait du site internet de la *Russian Science Foundation* reproduisant le texte de la loi fédérale en question, pièce n° 38 du dossier de l'autorité inférieure]).

**6.3.7** Entre 2017 et 2020, le recourant, dont la fortune personnelle était estimée à plus de 450 millions de dollars américains, a été classé parmi les 200 personnes les plus riches de Russie (cf. not. *Working paper* WK 17617/2022 du 14 décembre 2022 *Evidence* 3 [article du média russe *Business Gazeta*], pièce n° 11 du dossier de l'autorité inférieure). Il ne conteste par ailleurs pas avoir participé à une réunion de femmes et d'hommes d'affaires influents qui s'est tenue le 24 février 2022 au Kremlin avec le président russe, Vladimir Poutine, le jour même du début de l'intervention de la Russie en Ukraine. Cette réunion rassemblait un cercle restreint de personnes qui ont été informées personnellement par le

président des conséquences attendues du conflit (cf. *Working papers* WK 3063/2022 du 8 mars 2022 *Evidences* 1 et 12 [posts d'un journaliste en chef du Financial Times et article du Corriere.it], pièce n° 8 du dossier de l'autorité inférieure, WK 17617/2022 du 14 décembre 2022 *Evidence* 3 [article du média russe Business Gazeta], pièce n° 11 du dossier de l'autorité inférieure et WK 1304/2024 du 29 janvier 2024 *Evidence* 2 [article d'un média ukrainien], pièce n° 31 du dossier de l'autorité inférieure).

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

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

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

Au premier chef, l'intéressé fait valoir qu'il n'est pas un homme d'affaires influent, encore moins depuis qu'il a été contraint de quitter ses fonctions au sein de Sibur Holding, avec effet au 22 mars 2022, afin d'éviter que celle-ci ne soit mise sous sanctions. En particulier, il soutient qu'étant au bénéfice d'une part minoritaire de (...) % du capital de cette société privée, dont il s'était depuis lors défait, il n'exerce pas – et n'a jamais exercé – de contrôle ou d'influence déterminante sur la prise de décisions de la société. Il rappelle que le processus de prise de décision au sein de Sibur Holding était collectif et partagé entre les différents organes de celle-ci, de sorte que l'autorité inférieure n'était pas fondée à considérer qu'il supervisait les activités de la société, ni qu'il la contrôlait. La seule référence à sa position statutaire et au droit suisse était, à cet égard, insuffisante et erronée. Ensuite, s'agissant du secteur économique dans lequel le recourant intervenait, ce dernier fait valoir que le secteur de la pétrochimie ne peut pas être considéré comme fournissant une source substantielle de revenus au gouvernement de la Fédération de Russie. À ce sujet, il avance que ce secteur pétrochimique – qui représenterait, en termes de production, seulement la moitié du secteur de la chimie – n'a qu'une faible importance dans l'économie russe, ce qui serait corroboré par le fait que ses produits peuvent être remplacés par d'autres et qu'il ne s'agit donc pas d'une industrie vitale. Il fait également valoir que la part de l'industrie chimique dans l'économie russe n'a représenté qu'environ 1,4 % du produit intérieur

brut (PIB) de la Russie en 2021. Le recourant ajoute que le nombre d'entreprises actives dans l'industrie chimique représente seulement environ 3% de l'ensemble des entreprises industrielles russes. Or, Sibur Holding ne constitue, à son avis, pas une source de revenus substantielle pour le gouvernement russe, d'autant qu'elle n'est pas une entreprise d'extraction de ressources naturelles, de sorte qu'elle n'est pas soumise aux taxes sur l'extraction minière, lesquelles constituent une source majeure de revenus pour le gouvernement. À cet égard, l'intéressé indique que les impôts payés par Sibur Holding aux budgets régionaux s'élevaient respectivement à (...) et (...) milliards de roubles russes en 2019 et 2020, tout en précisant que la part de ces impôts versés au budget fédéral était extrêmement insignifiante. Or, le paiement des impôts serait le seul lien financier existant entre Sibur Holding et l'État russe, ce dont il ne pouvait être inféré un quelconque soutien au régime. En outre, la seule détention de participations dans le groupe par Gennady Timchenko et Leonid Michelson – dont la proximité alléguée avec le gouvernement russe ne serait pas étayée par des preuves tangibles – ne permettrait pas de parvenir à un autre constat, d'autant que le recourant avait intégré Sibur Holding en 2004, soit avant qu'ils n'en deviennent actionnaires. Le recourant précise encore qu'il n'aurait jamais entretenu de relations avec ces personnes, lesquelles ne faisaient partie d'aucun organe décisionnel de la société. Aussi, le recourant fait valoir ne pas être un proche du président russe ou de l'administration présidentielle et conteste avoir le pouvoir d'influencer les décisions du gouvernement. Il indique que les rares rencontres qu'il a eues avec Vladimir Poutine étaient liées à sa fonction de *manager* au sein de Sibur Holding. Il précise encore ne jamais avoir exercé d'activités politiques en Russie. Concernant sa présence à la réunion du 24 février 2022 au Kremlin, il argue, en s'appuyant sur une jurisprudence du Tribunal de l'UE, qu'elle ne saurait constituer une preuve de ses liens avec le pouvoir russe.

Dmitry Konov réfute également l'affirmation de l'autorité inférieure selon laquelle il posséderait une fortune estimée à 450 millions de dollars américains en 2024, précisant que cette estimation datait, en réalité, de 2020. Du reste, sa fortune avait diminué suite à la vente de ses actions dans Sibur en mai 2022, si bien que son niveau de fortune actuel ne justifierait plus son maintien sur la liste des sanctions.

Le recourant soutient ne pas être, à l'heure actuelle, actionnaire de la société Y.\_\_\_\_\_, laquelle n'était du reste pas mentionnée dans les motifs de sanctions. Au demeurant, la fusion de Sibur et X.\_\_\_\_\_ n'avait pas eu pour conséquence l'implication de Sibur dans le secteur pétrolier et gazier,

car W.\_\_\_\_\_ était exclue de l'opération de restructuration. Aussi, Z.\_\_\_\_\_ avait été vendue par Sibur à X.\_\_\_\_\_ en mai 2023, de sorte que la première ne pouvait plus être considérée comme impliquée dans le secteur de l'électricité.

Surtout, le recourant conteste que ses anciennes fonctions au sein de Sibur Holding puissent justifier son maintien sur la liste des mesures restrictives. Il affirme que ni l'autorité inférieure, ni le Conseil de l'UE n'ont apporté de preuves tendant à démontrer qu'il aurait maintenu des liens avec Sibur Holding après sa démission. Il critique le DEFR pour ne pas avoir étayé son affirmation selon laquelle sa démission après l'adoption des sanctions ne constituait pas une preuve de distanciation vis-à-vis du groupe pétrochimique. À son sens, sa démission était une conséquence inévitable de sa désignation en tant que personne sanctionnée. Il se réfère à la jurisprudence européenne pour affirmer que la période écoulée entre sa démission et le renouvellement des mesures restrictives rend celui-ci illicite. Le recourant rappelle que le fait qu'il fasse l'objet de mesures restrictives dans l'UE n'exonère pas l'autorité inférieure d'un examen indépendant et approfondi du respect des conditions imposées par le droit suisse pour une inscription valable. Excipant du principe « pas de peine sans loi », le recourant précise également n'avoir commis aucune infraction et ne pas faire l'objet de poursuites pénales.

Toujours selon le recourant, il avait quitté le « conseil consultatif » de l'organisation Ruschemunion le 1<sup>er</sup> février 2023, de sorte qu'il serait incompréhensible que l'autorité inférieure retienne qu'il continue d'entretenir des liens avec l'industrie chimique. De plus, il souligne que Ruschemunion est une organisation scientifique à but non lucratif qui n'a pas d'activités commerciales et conteste avoir collaboré avec les autorités russes dans ce contexte. En outre, le recourant indique avoir quitté la société Alrosa, le 14 avril 2022 en ne se présentant pas à sa réélection à sa fonction au sein du conseil de surveillance de la société. En toute hypothèse, il précise ne jamais avoir eu de pouvoirs décisifs dans l'entreprise. Il conteste encore que son ancienne position au sein de l'Organisation du complexe chimique et sa qualité (actuelle) de membre du conseil de surveillance de la Fondation russe pour la science – laquelle serait motivée par son intérêt pour la science, auquel il peut désormais se consacrer – puissent justifier sa mise sous sanctions. Dès lors qu'il n'occupe plus aucun poste de direction dans une société commerciale et qu'il a quitté les autres fonctions qu'il occupait, il en conclut qu'il ne peut plus être considéré comme un homme d'affaires.

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

**6.5.2.1** 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. ANDREA MARCO STEINGRUBER, Embargogesetz, Kurzkommentar 2023, Allgemeine Bestimmungen, art. 1 N 59). Contrairement à ce que soutient le recourant (cf. recours, p. 13), elles ne signifient nullement qu'une personne ou entité ait commis une infraction. De fait, l'objectif des mesures restrictives en question n'est pas de sanctionner certaines personnes ou entités en raison de leurs liens avec la situation en Ukraine ou de leurs liens avec le gouvernement russe (cf. aussi *supra* consid. 4.3), mais d'imposer des sanctions économiques à la Fédération de Russie, afin d'accroître la pression sur celle-ci ainsi que le coût de ses actions visant à compromettre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et de mettre un terme, aussi vite que possible, à l'agression subie par celle-ci (cf. arrêt du Tribunal de l'UE précité dans l'affaire T-193/22 *OT c. Conseil* § 144 et la jurisprudence citée ; arrêt du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 9.5.2.1). Partant, les critiques du recourant sur l'absence de caractère répréhensible des motifs fondant son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine tombent manifestement à faux.

**6.5.2.2** S'agissant du grief selon lequel l'autorité inférieure aurait, au moment de l'adoption des sanctions à l'encontre de Dmitry Konov, commis une erreur manifeste en estimant que l'intéressé 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.

**6.5.2.2.1** Il convient premièrement de se pencher sur l'argumentation du recourant selon laquelle il n'exerçait pas de contrôle ou d'influence déterminante sur Sibur Holding, au motif que le processus de prise de décision au sein de ce groupe est collectif et partagé entre les différents organes. À ce sujet, il convient de rappeler que la motivation de son inscription ne retient pas l'exercice d'un contrôle ou d'une influence déterminante, ni même personnelle, sur les décisions de Sibur Holding, mais la supervision des activités de cette dernière. Or, les fonctions de président du conseil d'administration, de membre du conseil de direction et de membre de l'assemblée des actionnaires de Sibur Holding, admises par le recourant lui-même, étaient de nature à lui permettre de superviser



les activités du groupe et à lui conférer un rôle essentiel dans sa gouvernance (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 11 décembre 2024 dans l'affaire T-326/22 *Dmitry Konov c. Conseil* § 148). Le recourant cherche en réalité à relativiser ses fonctions, allant jusqu'à se faire passer pour un « simple ancien cadre salarié » (cf. requête de radiation du 8 juin 2022, pp. 9 et 24, pièce n° 2 à l'appui du recours), sans toutefois apporter des éléments concrets et convaincants à l'appui de sa thèse. Il admet d'ailleurs lui-même avoir dirigé Sibur Holding pendant 16 ans et expose avoir redressé le groupe pour en faire l'un des plus grands acteurs de l'industrie pétrochimique au niveau mondial, avoir réalisé des changements structurels dans les corps directifs et avoir joué un rôle décisif dans son succès international (cf. requête de radiation, p. 30 s.). L'autorité inférieure était fondée à s'appuyer sur les hautes fonctions du recourant, dont celle de président du conseil d'administration de la société, sans avoir à se livrer à des recherches approfondies sur le droit russe des sociétés, ni sur le rôle concret qu'il a pu avoir dans les activités de Sibur Holding en Russie, pour retenir qu'il a, selon le degré de la vraisemblance prépondérante, eu une influence significative dans les affaires du groupe, en particulier en ce qui concerne la supervision de ses activités stratégiques. Le fait que le recourant bénéficiait d'une participation minoritaire au capital de la société ne change rien à ce qui précède.

**6.5.2.2.2** Ensuite, il ressort de la réglementation européenne pertinente (le critère g, *supra* consid. 6.2) 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 Sibur Holding – qui, selon lui, ne s'acquitterait pas de taxes sur l'extraction minière, ni de TVA – au budget de la Fédération de Russie serait prétendument « extrêmement insignifiante » procède d'une lecture imprécise de la réglementation européenne et de l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, de sorte qu'elle ne lui est d'aucun secours. De fait, le montant des impôts payés directement par le recourant et le groupe pétrochimique à l'Etat russe ne sont pas en cause (dans ce sens : arrêt du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 9.5.2.3.1). Par contre, il est évident que la propre contribution de Sibur Holding 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.

S'agissant du secteur économique dans lequel Sibur Holding exerce ses activités, il s'agit du secteur de la pétrochimie, qui est le secteur industriel qui fabrique des dérivés du pétrole et du gaz naturel. 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 Semenovich Vinokurov contre Conseil* § 49). Le Tribunal de céans ne voit pas de raison de lui donner une autre interprétation (dans ce sens : arrêt du TAF B-4084/2023 précité consid. 9.5.2.3.3). 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 pétrochimie. Ce nonobstant, il ne fait aucun doute pour le Tribunal que le secteur d'activité dans lequel la société Sibur Holding 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 ainsi d'un article de la fondation Roscongress intitulé « *Petrochemicals in Russia : opportunities for growth* », produit par le recourant lui-même, que, d'une part, la part des revenus fiscaux du secteur de la pétrochimie est comprise entre 1% et 2% du budget de la Russie et, d'autre part, la part de la production pétrochimique russe exportée est supérieure à 60% (cf. annexe 10 aux observations du recourant auprès de l'autorité inférieure datée du 11 avril 2023, pièce n° 12 du dossier de l'autorité inférieure). Aussi, cette conclusion est corroborée par la place de tout premier plan et l'importance de Sibur Holding dans le secteur en cause (cf. *supra* consid. 6.3.1). Il y a lieu d'ajouter que, selon les déclarations mêmes du recourant, Sibur Holding a des activités très diversifiées dans le monde entier, jouit d'une importance économique considérable, emploie plus de 40'000 salariés et a investi plus de (...) milliards de dollars américains dans de nouveaux projets au cours des dix dernières années (cf. requête de radiation, p. 43 ss.). Le recourant cherche à renverser ce constat en mettant en perspective la contribution fiscale du secteur de la pétrochimie par rapport à celle, bien plus importante, du secteur du pétrole et du gaz (cf. mémoire de recours, p. 6 ; observations du 11 avril 2023, p. 18 s., pièce n° 4 à l'appui du recours). 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 (dans ce sens : arrêt du TAF B-4084/2023 précité consid. 9.5.2.3.3).

Par ailleurs, le requérant 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 des impôts crédités aux budgets régionaux ou locaux, lesquels ne seraient pas utilisés pour le financement des activités militaires de la Russie (cf. observations du 11 avril 2023, p. 14 ss., pièce n° 4 à l'appui du recours ; requête de radiation, p. 42 s.). 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 (directement ou indirectement) des activités du secteur concerné, notamment la TVA, les droits à l'exportation et à l'importation prélevés sur les produits commercialisés, de même que les impôts sur les revenus des employés du secteur (cf. arrêt du TAF B-4084/2023 précité consid. 9.5.2.3.3). Selon la jurisprudence européenne, la notion de « revenus au gouvernement de la Fédération de Russie » ne saurait en effet recevoir une interprétation restrictive, qui se limiterait à viser les recettes fiscales affectées au budget fédéral de cet État. En effet, même si une source de revenus n'est pas destinée au budget fédéral, ni directement utilisée par ledit gouvernement pour soutenir ses dépenses militaires, il n'en demeure pas moins qu'elle permet à ce gouvernement, dans sa globalité, sans distinguer selon que lesdits revenus émanent du budget fédéral ou des budgets régionaux, de mobiliser davantage de ressources pour mener la guerre (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 4 juin 2025 dans l'affaire T-27§/23 *Alfa-Bank JSC c. Conseil* § 192 et la réf. cit.).

**6.5.2.2.3** Le requérant ne nie pas que Gennady Timchenko et Leonid Mikhelson étaient des actionnaires importants de Sibur Holding. Contrairement à ce qu'il a allégué (cf. réplique, p. 9), il ressort de ses écritures et des pièces qu'il a produites que le premier était également membre de son conseil d'administration (cf. requête de radiation, p. 36) et le second président de son conseil des directeurs (cf. notamment pièce n° 5 à l'appui du recours). Dans ces circonstances, il doit être admis, nonobstant les dénégations du requérant, que ce dernier a été en lien avec ces personnes et a collaboré étroitement avec elles. L'autorité inférieure peut être suivie lorsqu'elle indique que le requérant a ainsi gravité autour de personnes qui sont déjà reconnues comme jouant un rôle central dans des structures (économiques) soutenant les actions du gouvernement russe.

**6.5.2.2.4** S'agissant de la participation du requérant à la réunion du 24 février 2022, le Tribunal relève que bien que cet élément ne soit pas, à

lui seul, déterminant, il corrobore le constat selon lequel le recourant doit être considéré comme un homme d'affaires influent. Le fait que ce dernier ait été personnellement convié à une réunion aussi stratégique et déterminante dans le contexte géopolitique laisse inférer qu'il bénéficie d'une position privilégiée au sein des cercles proches du pouvoir russe. L'autorité inférieure indique que cette participation n'est pas anodine, en ce sens qu'elle laisse supposer que le recourant fait partie des personnes influentes consultées par le gouvernement russe à des moments décisifs. Cette appréciation ne prête pas le flanc à la critique. Par ailleurs, comme le relève l'autorité inférieure, ces éléments tendent à appuyer le constat selon lequel le recourant entretient une certaine proximité et un lien personnel avec les décideurs russes.

**6.5.2.2.5** Dans la mesure où le recourant a, du moins formellement, démissionné de ses fonctions au sein de Sibur Holding, le 16 mars 2022, avec effet au 22 mars 2022, le Tribunal de céans constate – en guise de conclusion intermédiaire – que *l'inscription* du nom du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine, le 16 mars 2022, était dès lors fondée. En effet, l'intéressé, en tant que président du conseil d'administration, membre du conseil de direction et de l'assemblée des actionnaires de Sibur Holding, pouvait être considéré comme un homme d'affaires ayant une activité dans un secteur économique qui constitue une source de revenus substantielle pour le gouvernement de la Fédération de Russie. Le fait que la société veille au respect des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (critères ESG) ne présente pas de 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.

**6.5.2.3** Se pose désormais la question de savoir si l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine demeurerait justifiée, nonobstant la démission de ses fonctions et la cession de sa participation au sein de Sibur Holding. À cet égard, le recourant explique ne pas avoir eu d'autres choix que de quitter ses attributions et de se défaire de sa participation au capital de Sibur Holding afin de protéger ladite société d'une mise sous sanctions occidentales (cf. mémoire de recours, p. 4 ; aussi *Working paper* WK 17617/2022 du 14 décembre 2022 *Evidence* 3 [article Business Gazeta], pièce n° 11 du dossier de l'autorité inférieure), conformément à la décision des actionnaires (réplique, p. 8). L'autorité inférieure, quant à elle, si elle ne remet pas en cause la démission du recourant de ses fonctions, fait valoir qu'elle ne saurait constituer une preuve de distanciation du recourant des affaires de Sibur Holding, d'autant moins qu'elle est intervenue quelques jours après l'adoption des sanctions

européennes à l'encontre du recourant et le jour même de son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine. Etant précisé que l'autorité inférieure a tenu compte de l'évolution de la situation personnelle du recourant dans les motifs d'inscription, le Tribunal rappelle, pour sa part, qu'il ressort de sa jurisprudence que l'on ne saurait, à l'évidence, admettre qu'il suffirait à une personne dont le nom figure sur la liste de renoncer à une fonction ou d'en être écartée pour aussitôt voir les mesures à son encontre annulées (cf. arrêts du TAF B-3584/2023 précité consid. 7.5.2.3, B-530/2020, B-536/2020 et B-538/2020 du 14 avril 2022 consid. 3.2.1.5 et 3.2.1.6). Surtout, le Tribunal fait sienne l'appréciation de l'autorité inférieure selon laquelle les responsabilités et les activités passées du recourant à la tête de Sibur Holding ne peuvent simplement être occultées du fait d'une démission, dictée par des circonstances extérieures, intervenue dans un laps de temps si court après l'adoption des sanctions visant le recourant. D'autant moins que les déclarations de ce dernier au sujet des circonstances ayant entouré cette démission sont laconiques et laissent entrevoir une stratégie de sa part visant à permettre à Sibur Holding de poursuivre ses activités comme auparavant. D'ailleurs, comme on le verra (cf. *infra* consid. 6.5.2.5 et 6.5.2.7), le recourant a également adopté cette stratégie afin de tenter d'échapper lui-même aux sanctions économiques notamment en lien avec d'autres fonctions telles qu'elles ressortent des motifs de son inscription, en produisant des pièces censées attester de l'abandon de ses postes au sein d'Alrosa et de l'Organisation du complexe chimique (Ruschemunion). Aussi, confronté à une information provenant de l'UE relative à sa participation à une réunion stratégique menée par le premier ministre russe, au mois d'octobre 2023, il a produit une lettre qu'il aurait prétendument adressée au Centre de presse du gouvernement russe dont l'exactitude est plus que douteuse (cf. *infra* consid. 6.5.2.8).

**6.5.2.4** En tout état, il appert que le recourant a continué d'investir personnellement dans le programme caritatif du groupe Sibur, intitulé « *Formula for Good Deeds charity programm* », un programme qui regroupe un ensemble de projets caritatifs (partiellement) financés par Sibur Holding, lequel aurait été créé à l'initiative du recourant en 2016 (cf. *Working paper* WK 8637/2024 du 14 juin 2024, *Evidences* 1-3 [site internet de Formula for good Deeds, *interview* du recourant publié le 1<sup>er</sup> avril 2023 par le média en ligne Eu Reporter, article du journal en ligne Lenta.ru, publié le 20 mars 2024], pièce n° 38 du dossier de l'autorité inférieure). Selon l'autorité inférieure, les investissements personnels du recourant dans le programme caritatif de Sibur Holding témoignent de son engagement et de son rôle continu dans le soutien à des initiatives qui promeuvent et renforcent les infrastructures sociales et économiques

russes (dans le domaine du développement urbain, de l'éducation, du sport, de la protection de l'environnement et de la culture), lesquelles profitent *in fine* aux objectifs de l'Etat russe. À cet égard, le recourant s'est contenté d'indiquer qu'il ne comprenait pas quel lien existerait, selon l'autorité inférieure, entre le programme et le groupe Sibur tout en admettant que la fondation « *Formula for Good Deeds* » avait été constituée par ce dernier. Ensuite, il a précisé qu'il n'avait fait des dons à ce programme « que jusqu'à 2022 » et qu'il n'existait pas de preuve du contraire (cf. observations du 6 décembre 2024, p. 12). Ces allégations lapidaires n'emportent pas la conviction de la Cour de céans, d'autant moins que les articles précités, lesquels font état de la participation financière du recourant dans le programme caritatif de Sibur Holding, relatent précisément la vie du recourant après son inscription sur la liste des sanctions européennes, et ont été publiés de nombreux mois après que le recourant a, selon ses dires, quitté toutes ses fonctions au sein du groupe pétrochimique. L'un d'eux fait même un lien entre les investissements au sein du programme et la vente des participations du recourant au capital de Sibur Holding (cf. *Working paper* WK 8637/2024 du 14 juin 2024, *Evidences* 2 et 3, pièce n° 38 du dossier de l'autorité inférieure). L'argument du recourant selon lequel sa participation aux activités de la fondation ne serait pas susceptible de démontrer qu'il puisse être qualifié d'homme d'affaires influent n'est pas non plus convaincant. Au contraire, comme le fait remarquer l'autorité inférieure, ces contributions suggèrent que le recourant conserve, malgré avoir quitté ses fonctions dirigeantes, certains liens avec Sibur Holding.

Vu ce qui a été exposé plus haut, le Tribunal ne discerne pas de contradiction par rapport aux réquisits de la jurisprudence européenne telle qu'exposée ci-avant au considérant 6.2.3 relatifs à la pertinence d'activités passées pour le maintien des sanctions, étant précisé que le système européen - qui requiert, à intervalles réguliers, une décision relative au maintien ou non d'un nom d'une personne sur les listes au regard des critères d'inscription en cause - diffère, à certains égards, du système fondé sur la LEmb et l'Ordonnance-Ukraine.

**6.5.2.5** Surtout, les fonctions du recourant au sein de Sibur Holding ne constituent pas l'unique motif des sanctions qui le concernent. Dès le 1<sup>er</sup> novembre 2023, les fonctions du recourant en tant que membre du conseil de surveillance et du comité de planification stratégique de l'entreprise Alrosa sont mentionnées dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine. Le rôle du conseil de surveillance de l'entreprise spécialisée dans l'exploration, l'extraction, le traitement et la vente de diamants comprend

la résolution des questions relatives à la gestion générale des activités de la société – à l’exception des questions relevant de la compétence de l’assemblée générale des actionnaires et des organes exécutifs –, alors que celui du comité de stratégie et de développement durable, (anciennement appelé comité de planification stratégique) consiste en particulier à préparer des recommandations à l’intention du conseil d’administration de la société sur des questions liées aux domaines prioritaires pour l’activité de la société (cf. *Alrosa Annual Report 2024*, pp. 55 ss. et 67 ss, disponible à l’adresse : <https://www.alrosa.ru>). Or, le recourant soutient ne plus y exercer de fonctions dirigeantes depuis le 14 avril 2022. Il indique ne pas s’être présenté à sa réélection en 2022, de sorte que ses postes au sein du conseil de surveillance et du comité stratégique avaient pris fin, sans qu’il n’ait besoin de démissionner (cf. réplique, p. 14). Afin de prouver la cessation de ses fonctions au sein d’Alrosa, Dmitry Konov a produit une attestation datée du 27 janvier 2023, portant l’en-tête d’Alrosa et signée par le « *corporate secretary* » (secrétaire général) de cette société, aux termes de laquelle il n’était plus membre des organes de gestion, ni du conseil des directeurs d’Alrosa depuis le 14 avril 2022. En outre, il a versé en cause une nouvelle attestation, datée du 5 septembre 2023 et également signée du secrétaire général d’Alrosa, selon laquelle il n’était plus, depuis le 14 avril 2022, membre des organes de gestion, ni du conseil de surveillance, ni d’aucun comité de ce conseil, tel que le comité de stratégie et de développement durable (cf. pièces n° 7 produites à l’appui de la réplique). À l’appui de ses observations finales, l’intéressé a produit un échange de courriers datés de fin octobre 2024 entre Alrosa et lui-même par lequel le groupe lui demandait des explications sur la raison pour laquelle les motifs des sanctions européennes à son endroit mentionnaient ses fonctions au sein d’Alrosa, ainsi qu’une confirmation de l’auditeur externe de la société qui précisait notamment « [...] *as we understand from the documents provided to us, Mr. Dmitry Vladimirovich Konov left his position as a member of the Supervisory Board of the Company on April 14, 2022* » (pièces n° 5 à l’appui des observations du 6 décembre 2024). Or, il y a lieu de constater que – compte tenu de l’importance des fonctions du recourant, à savoir membre du conseil de surveillance et du comité de planification stratégique d’Alrosa, qui est une société publique, par ailleurs cotée à la bourse de Moscou, – les attestations en cause n’ont pas une valeur probante suffisante. D’une part, il s’agit de simples déclarations signées du secrétaire général d’Alrosa, établies *ex post*, respectivement, neuf mois et près d’un an et demi après la date de la supposée cessation de fonctions du recourant. D’autre part, elles ont été établies pour les besoins de la cause. Le Tribunal de l’UE est parvenu au même constat en précisant avoir

également interrogé le recourant sur ce point lors d'une audience, au cours de laquelle il s'était borné à faire valoir qu'il avait sollicité lesdites attestations lorsqu'il avait eu connaissance du fait que le maintien de son nom sur les listes litigieuses reposait sur ses fonctions au sein d'Alrosa (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 11 décembre 2024 dans l'affaire T-326/22 *Dmitry Konov c. Conseil* § 207 ss, en particulier 212). Le recourant soutient encore qu'un extrait du site internet du média économique Bloomberg, dont il ressort que, à la date du 3 juillet 2023, il apparaissait toujours comme membre du conseil de surveillance d'Alrosa (cf. *Working paper* WK 9509/2023 du 7 juillet 2023 *Evidence* 1, pièce n° 30 du dossier de l'autorité inférieure) est obsolète et que l'information en cause a depuis lors été modifiée (cf. réplique, p. 14). À l'appui de cette allégation, il produit un extrait plus récent du site internet de Bloomberg, consulté le 17 juillet 2023, identifiant les entreprises dans lesquelles il occupe ou a occupé des fonctions, dont il ressort qu'il était membre du conseil de surveillance d'Alrosa de juin 2017 à avril 2022 (cf. pièce n° 8 produite à l'appui de la réplique). Or, le Tribunal de l'UE a constaté que, de l'aveu du recourant et sans davantage de précisions (cf. pièce n° 1 à l'appui de la réplique § 21), cette information avait été modifiée par le gestionnaire du site internet Bloomberg, à sa demande (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 11 décembre 2024 dans l'affaire T-326/22 *Dmitry Konov c. Conseil* § 207 ss, en particulier 214 et 215). Par souci d'exhaustivité, le Tribunal observe que le fait que le nom du recourant semble ne pas apparaître dans les rapports financiers annuels d'Alrosa ne saurait être interprété comme le fait que l'intéressé n'y exerce plus aucune fonction, ce que du reste le recourant ne prétend d'ailleurs pas. En effet, plusieurs noms des membres des organes de cette société y sont anonymisés « *in accordance with the Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1102 dated 4 July 2023* » (cf. *Alrosa Annual Report 2024*, p. 56 ss). Or, cette loi a précisément pour objectif de permettre aux entreprises russes de ne pas divulguer certaines informations qui pourraient entraîner un risque de sanctions étrangères (cf. not. Interfax, *Lack of disclosure in Russia expected to raise value of alternative sources of data on issuers - Deputy Finance Minister*, 29.02.2024, disponible à l'adresse : <https://interfax.com/newsroom/top-stories>). La « *Letter of confirmation* » de l'auditeur externe d'Alrosa qui manque singulièrement de caractère affirmatif (« *as we understand from the documents provided to us* ») ne permet pas, en l'état, de parvenir à une autre conclusion, d'autant moins que le recourant – qui a indiqué dans son mémoire de recours que Sibur Holding constituait « son unique lieu de travail avant le 16 mars 2022 » s'est montré, au cours de la présente procédure, peu transparent sur ses activités économiques et ses responsabilités au sein de nombreuses sociétés et organisations.



Sur ce vu, le Tribunal estime que le requérant ne parvient pas à apporter la contre-preuve – au stade de la vraisemblance prépondérante – selon laquelle il aurait cessé ses fonctions au sein d'Alrosa.

**6.5.2.6** Le requérant ne conteste pas l'importance de tout premier plan de l'entreprise semi-publique Alrosa, telle qu'elle a été exposée ci-avant (cf. *supra* consid. 6.3.4), ni le fait que ses bénéficiaires profitent directement – en raison de la structure de son actionariat (cf. *Alrosa Annual Report 2024*, p. 47) – à l'Etat russe. L'autorité inférieure peut être suivie lorsqu'elle relève que l'impact des revenus générés par Alrosa sur les finances publiques russes est important et est susceptible de permettre de soutenir le conflit en Ukraine. Au demeurant, le secteur du diamant, du fait du mode d'extraction de ce minéral, relève du secteur minier. Or, il est de notoriété publique que le secteur minier fournit une source substantielle de revenus au gouvernement russe, laquelle se chiffre à plusieurs milliards de dollars par an (cf. arrêt du Tribunal de l'UE du 20 septembre 2023 dans l'affaire T-248/22 *Mordashov c. Conseil* § 138 ; Rapport du Conseil fédéral sur l'application et le contrôle des sanctions contre la Russie dans le secteur des matières premières, 20 juin 2025, p. 12 ss, en particulier p. 15).

**6.5.2.7** Les allégations du requérant selon lesquelles il se serait retiré des conseils d'administration (ou du conseil consultatif) de Ruschemunion et de la RSPP, dès février et mars 2023, lesquelles sont en partie appuyées par des attestations établies à la demande du requérant et signées par le président de Ruchemunion (cf. pièces n° 6 produites à l'appui de la réplique), sont également sujettes à caution dès lors qu'elles émanent de l'organisation elle-même et qu'elles ont explicitement été établies afin d'être produites devant les instances européennes compétentes en matière de sanctions économiques. En tout état de cause, au même titre que les hautes responsabilités exercées par le requérant au sein de Sibur Holding, ces fonctions demeurent un élément à prendre en considération dans l'examen de la question de savoir si le requérant peut (toujours) être qualifié d'homme d'affaires influent, étant précisé que les motifs relatifs à l'inscription du requérant tiennent compte du changement allégué.

**6.5.2.8** L'autorité inférieure fait encore, à bon escient, remarquer que le requérant a pris part à des discussions stratégiques, portant sur des projets de grande envergure visant à renforcer la souveraineté technologique de la Russie. Ces projets concernaient des secteurs critiques, comme la production de machines, de médicaments, de produits électroniques, ainsi que de produits chimiques, pour lesquels le requérant, de par son expertise dans le secteur pétrochimique et chimique, jouait un rôle influent. Elle

précise, en se fondant sur des informations de l'UE, que le recourant avait participé, en octobre 2023, à une réunion qui s'était tenue au Centre de coordination gouvernementale du développement technologique russe, menée par Mikhaïl Michoustine, président du gouvernement de la Fédération de Russie. La réunion avait en particulier pour objet l'importance de développer des technologies et des produits nationaux, avec pour objectif principal de réduire la dépendance de la Russie vis-à-vis des importations étrangères, un objectif central dans la stratégie russe visant à renforcer la résilience du pays face aux sanctions occidentales (cf. *Working paper* WK 8637/2024 du 14 juin 2024, *Evidences 6 et 6b* [extraits du site officiel du gouvernement russe], pièce n° 38 du dossier de l'autorité inférieure). Le recourant n'est pas crédible lorsqu'il argue – de façon péremptoire – avoir été surpris de voir son nom figurer sur la liste officielle concernant cette réunion, avoir informé le Centre de presse du gouvernement russe de la confusion quant à sa participation et demandé à ce que lesdites informations soient corrigées, sans avoir obtenu de réponse à ce jour (cf. observations du 6 décembre 2024, pp. 13-14 et pièce n° 4 produite à l'appui). Le Tribunal constate, avec l'autorité inférieure, que la participation du recourant à ces discussions tend à étayer le constat selon lequel il demeure impliqué dans la mise en œuvre de projets stratégiques pour l'économie russe.

**6.5.2.9** Finalement, le recourant, en tant que membre du conseil de surveillance de la *Russian Science Foundation*, joue un rôle déterminant dans une structure stratégique liée à la recherche scientifique en Russie. Le recourant fait valoir que sa nomination, en janvier 2023, par Vladimir Poutine n'a rien d'exceptionnel, ressemble à « une simple signature et à cachet du décret par le président » (cf. réplique, p. 17). Or, l'autorité inférieure relève, à juste titre, que les nominations présidentielles témoignent d'une forme de reconnaissance ou de confiance de la part des sphères d'influence russes et contribue à maintenir le statut d'homme d'affaires influent du recourant. Le fait que la fondation soit une organisation à but non lucratif, sans lien avec une activité économique déterminée, et que le recourant y exerce une activité prétendument non rémunérée n'y change rien.

**6.5.2.10** Comme cela ressort de ce qui précède, la ligne argumentative du recourant visant à le présenter comme un homme n'exerçant plus aucune activité économique ou commerciale et ayant abandonné l'ensemble de ses participations au capital de sociétés depuis son inscription sur les listes des sanctions n'emporte – compte tenu des pièces figurant au dossier – pas la conviction du Tribunal. De l'avis de la Cour de céans, il ne fait pas

de doute qu'elle s'inscrit dans une stratégie claire d'abandonner, du moins formellement, les attributions jugées problématiques afin d'échapper aux sanctions occidentales. Dans ce contexte, le Tribunal relève qu'il apparaît en l'état peu vraisemblable que le recourant se soit réellement soudainement départi de son influence et de sa fortune, en abandonnant ses rôles de premier plan (voir aussi : observations du 11 avril 2023, p. 13 s. et pièces n° 24 à l'appui, pièce n° 4 à l'appui du recours ; *Working paper* WK 9509/2023 du 7 juillet 2023 *Evidence* 1 [extrait de l'agence de presse Bloomberg], pièce n° 30 du dossier de l'autorité inférieure) et ses participations dans plusieurs sociétés (notamment au sein de Sibur Holding et de X.\_\_\_\_\_ ; voir aussi not. *Working paper* WK 1304/2024 du 29 janvier 2024 *Evidence* 1 [articles de l'agence de presse RBC Kaliningrad], pièce n° 31 du dossier de l'autorité inférieure).

S'agissant de la fortune du recourant, l'autorité inférieure a pris en compte, dans les motifs d'inscription, les objections de l'intéressé quant au fait qu'il ne figurait plus dans le classement Forbes des 200 personnes les plus riches de Russie depuis 2020 (cf. *supra* État de fait let. C.e). Cela étant, elle rappelle, à bon droit, que l'ampleur du patrimoine n'est pas déterminante en soi mais ne constitue qu'un élément parmi d'autres susceptible d'établir que le recourant est un homme d'affaires influent ayant des activités dans un ou des secteurs clés de l'économie russe. Aussi, force est de constater que le recourant n'a pas fourni de moyens de preuve permettant d'établir que sa fortune avait substantiellement diminué depuis.

**6.5.3** Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'autorité inférieure a apporté – compte tenu des éléments figurant au dossier pris dans leur ensemble – un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants susceptibles de mettre en évidence que le recourant était – et demeure – un homme d'affaires influent ayant une activité dans des secteurs économiques qui constituent une source de revenus substantielle pour le gouvernement de la Fédération de Russie.

**6.5.4** S'agissant de mesures restrictives prises sur le fondement du critère d'inscription ici en question (le critère g), l'existence d'un lien étroit ou d'une interdépendance entre, d'une part, la personne dont le nom est inscrit sur les listes en cause et, d'autre part, le gouvernement russe ou ses actions contre 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, ce dont le recourant convient (cf. not. observations du 6 décembre 2024, p. 7 s.). S'il est vrai, comme le

fait valoir le recourant, qu'un lien étroit avec le gouvernement russe n'a pas à être démontré pour remplir les conditions relatives au critère d'inscription en cause, il constitue, *a majore ad minus*, un élément supplémentaire établissant l'influence dont jouit le recourant. 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. 6.1), puisqu'il ne s'est pas vu imposer des mesures restrictives pour cette raison. De même, le fait que le recourant n'ait pas participé, du moins directement, à l'effort de guerre russe n'est pas décisif (cf. arrêt du TAF B-3584/2023 précité consid. 7.5.4).

## 7.

Le recourant dénonce au surplus une violation de sa liberté personnelle (cf. art. 10 al. 2 Cst.), de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.) 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.

**7.1** Le recourant estime en effet que les mesures de coercition à son encontre violent le principe de la proportionnalité et sont contraires à la Constitution fédérale. Il fait valoir que les mesures prises n'ont clairement aucun impact sur la politique de la Fédération de Russie, ni sur l'invasion de l'Ukraine. Les sanctions à son égard ne répondraient pas non plus au critère de la nécessité, dans la mesure où il n'est pas un homme d'affaires influent. Dans le même sens, l'intérêt du recourant au respect de ses droits fondamentaux l'emportait clairement sur l'intérêt poursuivi par les mesures restrictives, qui n'avaient aucune chance d'atteindre l'objectif recherché. Du reste, la possibilité de déblocage de fonds à titre dérogatoire n'existerait, selon lui, que sur le papier et ne permettrait ainsi pas d'assurer le respect des droits fondamentaux des personnes visées. Il en veut pour preuve l'absence de réponse à sa demande du 15 mai 2022, malgré une relance en date du 10 avril 2024, concernant une demande de déblocage partiel aux fins de rembourser un emprunt souscrit auprès de la banque Julius Baer et de payer les intérêts y relatifs.

**7.2** 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 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).

### 7.3

**7.3.1** 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 ses fonctions actuelles et passées – en particulier en tant que président du conseil d'administration de Sibur Holding et de ses hautes fonctions au sein d'Alrosa, soit des acteurs clés dans des secteurs stratégiques, contribuant de manière substantielle aux revenus de l'État russe – bénéficie d'une influence considérable et jouit, selon toute vraisemblance, d'une certaine importance pour le gouvernement russe. Aussi, il faut relever que le recourant fait l'objet de mesures restrictives, non seulement au sein de tous les États membres de l'UE, mais également au Royaume-Uni (cf. *UK Sanctions List*, disponible à l'adresse : <https://search-uk-sanctions-list.service.gov.uk/>), en Australie (cf. 121 du *document Autonomous Sanctions [Designated Persons and Entities and Declared Persons –*

*Russia and Ukraine] List 2014*) et en Nouvelle-Zélande (cf. *Russia Sanctions Regulations 2022 [SL 2022/74]*, consultable sur [www.legislation.govt.nz](http://www.legislation.govt.nz)). 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).

**7.3.2** 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. 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 en Suisse et de se voir mettre à disposition des avoirs ou des ressources économiques (cf. art. 15 al. 1 et al. 2 Ordonnance-Ukraine), s'il n'est pas contesté qu'il est important, ne l'emporte pas sur l'intérêt public poursuivi par le biais des mesures de coercition. D'autant moins que les listes de sanctions font l'objet d'un réexamen périodique afin que les personnes ou entités ne répondant plus aux critères pour y figurer soient radiées. Du reste, les exceptions prévues à l'art. 15 al. 5 Ordonnance-Ukraine, 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.). À cet égard, le recourant se plaint à tort de ne pas avoir reçu de réponse de la part du SECO en lien avec une demande de déblocage partiel d'un montant de (...) dollars américains dans le but de rembourser un emprunt hypothécaire, ainsi que ses intérêts échus (cf. réplique, p. 20 s. et pièce n° 13 produite à l'appui de la réplique). En effet, il ressort du dossier de la cause que le SECO s'est montré diligent dans le traitement de cette

demande en sollicitant du recourant des informations complémentaires (cf. pièces n° 40 produites à l'appui de la duplique). Or, il ressort de la duplique de l'autorité inférieure que le recourant n'avait pas donné suite à son devoir de collaborer. L'autorité inférieure l'a d'ailleurs invité à reprendre contact avec le SECO afin que sa demande « puisse se concrétiser ». Le recourant n'a plus formulé d'objections à ce sujet.

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

## **8.**

En tant que le recourant se plaint d'établissement arbitraire des faits (cf. art. 9 Cst.) et « d'abus du pouvoir discrétionnaire », en ce sens que l'autorité inférieure accorderait une trop grande importance au fait que le recourant soit sanctionné dans d'autres pays, et ne mènerait pas ses propres investigations, ni ne procéderait à sa propre analyse, force est de constater, vu les développements ci-avant, que ces griefs tombent à faux. Tout au plus, peut-il être rappelé que, certes, si la Suisse décide, après une pesée minutieuse des intérêts en présence, de participer aux sanctions prises par l'Union européenne dans le but de contribuer à rétablir la paix et la sécurité internationales et pour préserver les intérêts de notre pays, ces mesures doivent être reprises rapidement afin de pouvoir déployer leurs effets. Ainsi, comme déjà relevé, les listes originelles de personnes et d'entités visées par les mesures de coercition doivent souvent être établies sur la base d'informations relativement sommaires, fréquemment collectées par les organisations ou pays étrangers à l'origine des sanctions (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3). Il n'en demeure pas moins que, en l'espèce, dès l'introduction de la demande de radiation du nom du recourant, l'autorité inférieure a ouvert une procédure et mené une instruction portant sur la justification des sanctions à son égard. Si l'administration des preuves a reposé principalement sur les nombreux éléments transmis par l'UE, il ressort tant de la décision attaquée que des écritures présentées au cours de la présente procédure que l'autorité inférieure a mené, de manière diligente, une analyse et une vérification indépendantes des faits pertinents et du bien-fondé de l'inscription du nom du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine. Cette analyse quant à la justification des sanctions au regard de la situation du recourant a été actualisée au cours de la présente procédure. Le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient que l'instruction de sa demande de radiation s'est limitée à la production au dossier de quelques articles de presse. Comme on l'a vu, son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine repose au contraire sur un faisceau d'éléments probants, en particulier des informations officielles et des

articles de journaux provenant de médias variés, dont il n'y a du reste pas lieu de supposer qu'ils présentent les faits d'une manière subjective en défaveur du recourant. Au demeurant, il convient de tenir compte du fait que la disponibilité des données s'est dégradée avec la guerre contre l'Ukraine, puisque les mesures de protection prises par la Russie contre les sanctions limitent la publication de données officielles ou dispensent les entreprises de certaines de leurs obligations d'information. Les griefs de l'intéressé soulevés dans ce contexte - qui n'ont en réalité pas de portée propre - peuvent par conséquent être écartés, sans qu'il n'y ait lieu de s'y attarder davantage.

#### **9.**

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

#### **10.**

Il reste à statuer sur la question des frais et dépens de la présente procédure.

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

**10.2** Au vu de la valeur litigieuse qui se monte, selon l'autorité inférieure, à plus de (...) de francs suisses (cf. courrier du 23 octobre 2023) et, selon le recourant, à (...) de dollars américains (cf. courrier du 17 octobre 2023) ainsi que de l'ampleur et de la difficulté de la cause, il se justifie d'arrêter à 15'000 francs le montant des frais de la procédure de recours qui doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe. Ces frais sont en partie couverts par l'avance de frais de 10'000 francs versée le 19 mars 2024. Le solde, soit 5'000 francs, doit être versé sur le compte du Tribunal dans les 30 jours qui suivent l'entrée en force du présent arrêt.



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

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

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

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure, arrêtés à 15'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est partiellement couvert par l'avance de frais de 10'000 francs versée durant l'instruction. Le solde, soit 5'000 francs, doit être versé sur le compte du Tribunal dans les 30 jours qui suivent l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

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

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Sébastien Gaeschlin

**Indication des voies de droit :**

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

Expédition : 9 septembre 2025

Le présent arrêt est adressé :

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