

# **BVGer B-3584/2023 vom 23. Juni 2025**

Bundesverwaltungsgericht, 2025-06-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-3584\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-3584_2023)

FR: TAF B-3584/2023 du 23 juin 2025

IT: TAF B-3584/2023 del 23 giugno 2025

## **Regeste**

Commerce extérieur

## **Erwägungen**

### **E. 8**

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

#### **E. 8.1**

Le recourant, qui rappelle qu'il n'a, à aucun moment, été impliqué dans le conflit en Ukraine, déclare ne pas comprendre en quoi le gel de l'ensemble de ses avoirs pourrait contribuer à rétablir la paix. Du reste, il soutient que les sanctions occidentales prises à l'endroit de la Russie ne sont pas pleinement efficaces et ne réalisent pas l'objectif poursuivi, à savoir faire pression sur le gouvernement russe. Or, si cet objectif n'était pas atteint concernant des personnes proches du pouvoir, il précise ne pas voir comment il pourrait l'être le concernant, étant rappelé qu'il ne serait pas impliqué dans les affaires de son père. Aussi, le recourant fait grief à l'autorité inférieure de s'inspirer de jurisprudences rendues dans le contexte syrien pour justifier de la proportionnalité de la mesure en l'espèce, ce qu'il estimait non seulement inexact, mais également inconvenant. Au surplus, il fait valoir que le déblocage d'avoirs au sens de l'art. 15 de l'Ordonnance-Ukraine visait essentiellement des situations d'urgence exceptionnelles permettant de pallier aux aspects contraignants d'une mesure de gel. Or, ce dispositif était inopérant et sans utilité dans sa situation, dans la mesure où il était un ressortissant suisse qui avait dans notre pays le centre principal et exclusif de ses intérêts privés et professionnels. À cet égard, il souligne que les sanctions prises à son égard l'ont empêché d'acquitter ses factures et ont engendré sa mort sociale, en particulier car il était dans l'incapacité de retrouver une activité professionnelle, faute d'être légitimé à recevoir une quelconque rémunération. D'ailleurs, ses biens, y compris sa maison à Genève, auraient été saisis en raison de son incapacité à payer la taxe militaire. Dès lors qu'il était devenu quasiment impossible pour lui de vivre en Suisse, le recourant a précisé s'être installé avec sa famille à H. \_\_\_\_\_ (cf. déterminations du 6 juin 2024).

#### **E. 8.2**

De son côté, l'autorité inférieure relève que l'inscription du recourant dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine tenait compte de sa nationalité suisse, puisqu'elle précisait que l'interdiction d'entrer et de transiter par la Suisse ne lui était pas applicable. À ce sujet, elle expose que ni la LEmb, ni l'Ordonnance-Ukraine ne prévoient une distinction entre les

citoyens suisses et les personnes titulaires d'autres nationalités dans la mise en oeuvre des mesures de coercition. Du reste, elle soutient que le recourant s'était borné à invoquer sa nationalité suisse et son intégration sans expliciter dans quelle mesure il conviendrait de lui appliquer différemment les dispositions relatives aux sanctions de l'Ordonnance. Elle explique en outre que la citation de l'arrêt du TF 2C\_721/2012 du 27 mai 2013 dans la décision attaquée portait sur les considérants juridiques relatifs au principe de la proportionnalité et qu'elle n'a jamais affirmé ou laissé entendre que Alexander Pumpyanskiy était aussi proche du gouvernement que ne l'était le recourant dans le cas syrien susmentionné. Selon elle, l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine apparaissait apte et nécessaire à atteindre le but ultime des sanctions internationales et ne causerait pas une atteinte insoutenable aux droits fondamentaux du recourant. D'ailleurs, ce dernier avait obtenu des débloquages de fonds de la part du SECO afin de prévenir des cas de rigueur et d'honorer des contrats existants. Elle a en outre relevé que le montant des avoirs gelés en Suisse selon les annonces faites par les banques au SECO était minime par rapport aux revenus bruts annuels provenant de l'activité professionnelle du recourant, tels qu'ils avaient été indiqués par ce dernier. En ce qui concerne la question de la taxe militaire, l'autorité inférieure a précisé que le SECO était actuellement en contact étroit avec Me Guy Stanislas et qu'une solution était en passe d'être trouvée.

### **E. 8.3**

Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4). Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la restriction à un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; cf. ATF 149 I 49 consid. 5.1, 146 I 157 consid. 5.4, 143 I 403 consid. 5.6.3 et les réf. cit.). S'agissant des mesures prises en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse et ayant des implications politiques importantes, le Tribunal de céans, de même que le Tribunal fédéral, font preuve de retenue dans l'examen de la nécessité de celles-ci et dans la pesée des intérêts en présence (cf. ATF 132 I 229 consid. 10.3 ; arrêts du TF 2C\_721/2012 précité consid. 6.2 non publié in ATF 139 II 384 et 2C\_722/2012 consid. 6.2 ; not. arrêts du TAF B-4084/2023 précité consid. 10.2 et 10.3, B-2845/2023 précité consid. 7.2 et 7.3).

### **E. 8.4.1**

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

situation conforme au droit international. En effet, le recourant, de par le fait qu'il doit être considéré comme associé à un homme d'affaires influent qui exerce des activités importantes en Russie, respectivement un membre de la famille proche qui tire avantage de ce dernier, bénéficie d'une influence considérable et jouit, selon toute vraisemblance, d'une certaine importance pour le gouvernement russe. De fait, il apparaît, à ce stade, vraisemblable que son père, de par son statut et ses liens avec l'Etat et le pouvoir russe, alimente, directement ou indirectement, la capacité de ce gouvernement à mener la guerre contre l'Ukraine. Aussi, il faut relever que le recourant fait l'objet de mesures restrictives, non seulement au sein de tous les Etats membres de l'UE, mais également au Royaume-Uni (cf. UK Sanctions List, disponible à l'adresse : <https://search-uk-sanctions-list.service.gov.uk/>), en Australie (cf. 126 du document Autonomous Sanctions [Designated Persons and Entities and Declared Persons - Russia and Ukraine] List 2014) et au Canada (cf. règlement du gouvernement canadien du 17 mars 2014 sur les mesures économiques spéciales visant la Russie [DORS/2014-58], en particulier le ch. 745 partie 1 de son annexe 1 [consultable sur lois-laws.justice.gc.ca]). Il existe donc un intérêt public indéniable à ce que la Suisse s'aligne sur ces sanctions, afin qu'elles ne puissent être contournées, ce que la LEmb veut précisément éviter (cf. supra consid. 4.1). Cela étant, en ce qui concerne l'atteinte supposée à la liberté d'établissement (cf. art. 24 Cst.), dont le recourant se prévaut sans la motiver davantage (cf. déterminations du 6 juin 2024), force est toutefois de constater que, l'inscription du recourant à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine tient compte de sa nationalité suisse, puisqu'elle précise que l'interdiction d'entrer et de transiter par la Suisse, fondée sur l'art. 29 de l'Ordonnance-Ukraine, ne lui est pas applicable. Dans la mesure où les sanctions suisses ne lui interdisent ou imposent aucun lieu d'établissement, ni ne lui interdisent d'entrer en Suisse, le moyen tiré d'une prétendue violation de l'art. 24 Cst. doit d'emblée être rejeté.

#### **E. 8.4.2**

Sous l'angle de la proportionnalité, et dès lors que les présentes mesures de coercition ont pour but d'éviter que les sanctions prononcées par les partenaires commerciaux de la Suisse puissent être contournées et qu'il est vraisemblable, de manière prépondérante, que le recourant soit associé et tire avantage d'un homme d'affaires influent en Russie - soit son père - et, qu'à ce titre, il entre dans le cadre des personnes visées par les sanctions, à savoir les personnes susceptibles d'avoir une influence - même indirecte - sur le gouvernement russe et l'attitude que ce dernier va adopter vis-à-vis de l'Ukraine, son inscription dans l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine s'avère conforme aux conditions d'aptitude et de nécessité. Cela est d'autant plus vrai que le père du recourant (ainsi que sa mère, Galina Pumpyanskaya) fait l'objet des mêmes sanctions et que l'intéressé pourrait, s'il ne figurait pas dans l'annexe 8 à l'Ordonnance-Ukraine, être aisément utilisé par les partenaires commerciaux de Dmitry Pumpyanskiy pour contourner les mesures dont il fait l'objet. Le recourant se borne à insinuer que des mesures moins restrictives auraient pu être prises, sans indiquer concrètement des mesures alternatives et moins contraignantes. Le Tribunal n'en discerne pas, étant précisé qu'un système d'autorisation préalable ou une obligation de justification a posteriori de l'usage des fonds versés, qui ne sont au demeurant pas prévus dans l'Ordonnance-Ukraine, ne permettent pas d'atteindre aussi efficacement l'objectif poursuivi, à savoir la réduction de la capacité de la Russie à mener la guerre. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, le Tribunal de céans considère que, compte tenu du fait que la gravité de l'atteinte est plus importante s'agissant d'un ressortissant suisse, domicilié en Suisse avec sa famille au moment de l'adoption des sanctions, il y a lieu de se livrer à un

examen particulièrement minutieux. Comme le relève l'autorité inférieure, le recourant a bénéficié, en date du 1er septembre 2022 et du 31 juillet 2023, de levées du gel d'avoirs et de ressources économiques sur la base de l'art. 15 al. 5 de l'Ordonnance-Ukraine (cf. pièces nos 8 et 16 du dossier de l'autorité inférieure). Ainsi, suite à une demande de déblocage du 6 mai 2022 relative au paiement de différentes factures, le SECO a invité le recourant, au vu de sa situation particulière de résident suisse, à lui faire parvenir un budget mensuel permettant de couvrir ses besoins fondamentaux. Suite à cela, le SECO a, par décision du 1er septembre 2022, autorisé le paiement de factures échues d'un montant de 36'823 francs suisses, des notes d'honoraires de son avocat, ainsi que d'une somme de 24'008 francs par mois, à titre rétroactif depuis le 1er avril 2022, afin que celui-ci puisse faire face à ses besoins fondamentaux et même assurer le train de vie préexistant de sa famille (cf. pièce n° 8 du dossier de l'autorité inférieure). Le recourant n'a pas contesté cette décision qui faisant entièrement droit à sa demande. Dans ce contexte, force est de constater que les autorités ont dûment pris en compte la situation du recourant découlant de sa résidence dans notre pays. Malgré cette décision, le recourant fait valoir que sa situation serait « inconfortable », et qu'il doit « jongler avec les expédients ». Ces arguments, au demeurant non étayés, ne sauraient l'emporter sur l'intérêt public poursuivi par les sanctions internationales. S'agissant de la procédure de poursuites intentée par l'Administration fiscale cantonale en lien avec le non-paiement de la taxe militaire (cf. pièce n° 33 déposée par le recourant), l'autorité inférieure a indiqué, sans être contredite, qu'une solution était en passe d'être trouvée entre le SECO et le recourant (cf. détermination du 16 avril 2024, p. 7). Par ailleurs, l'autorité inférieure peut être suivie lorsqu'elle indique que le montant des avoirs gelés en Suisse, soit environ (...) francs suisses selon les annonces faites par les banques au SECO au moment de l'adoption des sanctions, était très faible en comparaison aux revenus annuels bruts provenant de l'activité professionnelle du recourant, tels qu'ils ressortaient des déclarations d'impôts qu'il avait produites (cf. pièces nos 9 à 11 à l'appui du recours). Sur ce vu, il faut constater que l'importance du préjudice encouru par le recourant, à savoir l'incapacité provisoire de celui-ci de disposer des avoirs gelés en Suisse et de se voir mettre à disposition des avoirs ou des ressources économiques (cf. art. 15 al. 1 et al. 2 Ordonnance-Ukraine), s'il n'est pas contesté qu'il est important, ne l'emporte pas sur l'intérêt public poursuivi par le biais des mesures de coercition. D'autant moins que les listes de sanctions font l'objet d'un réexamen périodique afin que les personnes ou entités ne répondant plus aux critères pour y figurer soient radiées. Du reste, les exceptions prévues à l'art. 15 al. 5 Ordonnance-Ukraine permettent, comme on l'a vu, des dérogations aux mesures prises à l'endroit du recourant, en particulier pour prévenir des cas de rigueur (à ce sujet voir notamment arrêts du TAF B-4519/2023 du 10 juin 2025, B-4738/2023 du 9 janvier 2025 et les réf. cit.).

#### **E. 8.4.3**

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

#### **E. 9**

Le recourant soulève encore le grief de l'interdiction de la discrimination en arguant être significativement moins bien traité par l'autorité inférieure que d'autres personnes sanctionnées par le passé. Il cite, à l'appui de son argumentation, les exemples d'un proche du président biélorusse Alexandre Lukashenko ou une société iranienne ayant fait l'objet de sanctions européennes et suisses et qui auraient été radiés de la liste des sanctions en Suisse

après avoir obtenu gain de cause devant le Tribunal de l'UE, mais avant que le Conseil de l'UE n'agisse dans le même sens (cf. déterminations du 6 juin 2024, p. 3 s.).

### **E. 9.1**

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent sur le vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes et de l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATF 145 I 73 consid. 5.1, 144 I 113 consid. 5.1.1 et les réf. cit., 142 I 195 consid. 6.1, 138 I 225 consid. 3.6.1, 138 I 265 consid. 4.1 ; arrêt du TF 1C\_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.2). Toute différence de traitement ne constitue pas, au sens juridique, une inégalité prohibée par la Constitution. Elle ne tombe dans ce travers que si elle ne repose sur aucune justification raisonnable, sur aucun motif pertinent (cf. arrêts du TAF B-4084/2023 du 18 mars 2025 consid. 11.1, B-4965/2020 du 7 septembre 2021 consid. 6.1 et B-5566/2016 du 10 juillet 2019 consid. 8.1). L'interdiction de la discrimination ancrée à l'art. 8 al. 2 Cst. proscrit, quant à elle, une forme qualifiée d'inégalité de traitement fondée sur un critère sensible.

### **E. 9.2**

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

### **E. 9.3**

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

### **E. 10.1**

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

principalement sur les nombreux éléments transmis par l'UE, il ressort tant de la décision attaquée que des écritures présentées au cours de la présente procédure que l'autorité inférieure a mené, de manière diligente, une analyse et une vérification indépendante des faits pertinents et du bien-fondé de l'inscription du nom du recourant à l'annexe 8 de l'ordonnance-Ukraine. Cette analyse quant à la justification des sanctions au regard de la situation du recourant a été actualisée au cours de la présente procédure. Le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient que l'instruction de sa demande de radiation s'est limitée à la production au dossier de quelques articles de presse. Comme on l'a vu, son inscription à l'annexe 8 de l'Ordonnance-Ukraine repose au contraire sur un faisceau d'éléments probants, en particulier de la documentation bancaire, des informations officielles et des articles de journaux provenant de médias variés, dont il n'y a du reste pas lieu de supposer qu'ils présentent les faits d'une manière subjective en défaveur du recourant. Les griefs de l'intéressé soulevés dans ce contexte - qui n'ont en réalité pas de portée propre - peuvent par conséquent être écartés, sans qu'il n'y ait lieu de s'y attarder davantage. De même, le grief d'inopportunité de la décision attaquée (cf. art. 49 let. c PA) n'est d'aucun secours au recourant. Etant précisé que l'autorité inférieure a examiné les éléments essentiels à la décision et a effectué les éclaircissements nécessaires, le Tribunal, faisant preuve de la retenue qui s'impose, constate que la décision entreprise se présente comme la plus judicieuse quant à son résultat, compte tenu des circonstances de l'espèce.

#### **E. 10.2**

Le recourant s'insurge en outre contre ce qu'il estime être un abandon de la neutralité et la souveraineté de la Suisse. Or, la décision de s'associer aux sanctions économiques de l'UE concernant la Russie est indubitablement une décision de nature politique et il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle du Conseil fédéral, ni à celle de l'autorité inférieure, en matière de politique étrangère et de neutralité. Il peut toutefois être relevé que, dans ses Messages concernant la LEmb, ainsi qu'une modification de cette loi finalement rejetée, le Conseil fédéral a exposé que, conformément à la pratique des États neutres et à la doctrine dominante, le droit de la neutralité ne s'oppose en principe pas au fait qu'un État neutre participe à l'application de sanctions économiques. Cela étant dit, la forme concrète que prennent les sanctions économiques peut parfois diverger en vertu du droit de la neutralité. La participation de la Suisse à des mesures non militaires est en outre conforme aux principes de la politique de neutralité présentés dans le rapport sur la neutralité qui constituait l'annexe du rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Participer à des sanctions largement approuvées sur le plan international sert les intérêts de la politique extérieure de la Suisse, axée sur le respect du droit international public et des valeurs humanitaires. Le Conseil fédéral tient compte d'autres éléments, avant de décider des sanctions, à savoir la solidarité avec la communauté internationale et la nécessité de s'opposer aux violations du droit (cf. Message LEmb, FF 2001 1341, p. 1343 s. et Message concernant la modification de la loi sur les embargos du 13 décembre 2019, FF 2020 625, p. 630).

#### **E. 11**

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

## **E. 12**

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

### **E. 12.1**

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

### **E. 12.2**

En l'espèce, au regard de la valeur litigieuse, ainsi que de l'ampleur et de la difficulté de la cause - résultant également, en partie, des écritures des deux mandataires supplémentaires qui sont intervenus pour le recourant en cours d'instruction -, il se justifie d'arrêter à 5'000 francs le montant des frais de la procédure de recours qui doivent être mis à la charge du recourant, qui succombe. Ces frais sont en partie couverts par l'avance de frais de 3'500 francs versée le 18 août 2023. Le solde, soit 1'500 francs, doit être versé sur le compte du Tribunal dans les 30 jours qui suivent l'entrée en force du présent arrêt.

### **E. 12.3**

Le recourant n'a pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 PA ; art. 7 al. 1 FITAF). Quant à l'autorité inférieure, elle n'y a pas non plus droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF). (le dispositif est porté à la page suivante)

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