



## Arrêt du 13 mai 2019

---

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),  
Christian Winiger, Vera Marantelli, juges,  
Yann Grandjean, greffier.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Maître Vincent Solari, avocat,  
recourant,

contre

**Département fédéral des affaires étrangères DFAE,**  
Direction du droit international public DDIP,  
autorité inférieure.

---

Objet

Demande de radiation de l'annexe de l'ordonnance du  
25 mai 2016 de blocage de valeurs patrimoniales dans le  
contexte de l'Ukraine (O-Ukraine, RS 196.127.67).

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

Sur le fondement de l'art. 184 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance du 26 février 2014 instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de l'Ukraine (aO-Ukraine, RO 2014 573). Selon l'art. 1 al. 1 aO-Ukraine, les avoirs et les ressources économiques appartenant à des personnes physiques, entreprises et entités citées dans l'annexe ou contrôlés par celles-ci étaient gelés. Le nom de X.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'intéressé ou le recourant) figure dans ladite annexe.

**B.**

Sur le fondement des art. 3 et 30 de la loi fédérale du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, LVP, RS 196.1), le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance du 25 mai 2016 de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de l'Ukraine (O-Ukraine, RS 196.127.67). Selon l'art. 1 O-Ukraine, les valeurs patrimoniales des personnes politiquement exposées à l'étranger et de leurs proches cités dans l'annexe sont bloquées. Le nom de l'intéressé figure dans ladite annexe.

**C.**

**C.a** Le 4 décembre 2017, l'intéressé a déposé auprès du Département fédéral des affaires étrangères DFAE (ci-après : l'autorité inférieure) une requête de radiation de son nom au sens de l'art. 20 al. 1 LVP.

**C.b** Faisant suite à un courrier du 23 mars 2017 (recte : 2018) de l'autorité inférieure, l'intéressé s'est déterminé sur les différentes pièces du dossier le 10 avril 2018, en persistant intégralement dans sa requête.

**C.c** Par décision du 4 juin 2018, l'autorité inférieure a rejeté la requête en radiation, sans percevoir de frais.

**D.**

Par acte du 3 juillet 2018, le recourant a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Il conclut à l'annulation de la décision précitée et à sa radiation de l'annexe de l'O-Ukraine, avec suite de frais et dépens.

**E.**

Par réponse du 22 novembre 2018, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, avec suite de frais.

**F.**

Le recourant a persisté dans ses conclusions précédentes dans sa réplique du 14 janvier 2019.

**G.**

L'autorité inférieure a contesté, dans sa duplique du 15 février 2019, les arguments développés dans la réplique et confirmé pleinement ses conclusions et motifs précédents.

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

**Droit :**

**1.**

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

**1.2** Sous réserve des exceptions, non réalisées en l'espèce, prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF, ce à quoi renvoie l'art. 21 al. 1 LVP.

L'acte attaqué, pris sur le fondement de l'art. 20 al. 2 LVP, constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA émanant d'une unité de l'administration fédérale visée à l'art. 33 let. d LTAF. Le Tribunal est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

**1.3** Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par l'acte attaqué 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 PA).

**1.4** Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours et au versement d'une avance sur les frais de procédure présumés (art. 11, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées.

**1.5** Le recours est ainsi recevable.

## **2.**

**2.1** La LVP règle le blocage, la confiscation et la restitution de valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées à l'étranger ou de leurs proches lorsqu'il y a lieu de supposer que ces valeurs ont été acquises par des actes de corruption ou de gestion déloyale ou par d'autres crimes (art. 1 LVP).

**2.2** L'art. 3 LVP se lit ainsi :

### **Art. 3** Blocage en vue de l'entraide judiciaire

<sup>1</sup> En vue de soutenir une éventuelle coopération dans le cadre de l'entraide judiciaire avec l'Etat d'origine, le Conseil fédéral peut ordonner le blocage en Suisse de valeurs patrimoniales :

- a. sur lesquelles des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches ont un pouvoir de disposition ;
- b. dont des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches sont les ayants droits économiques, ou
- c. qui appartiennent à une personne morale :
  1. au travers de laquelle des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches exercent un pouvoir de disposition direct ou indirect sur ces valeurs, ou
  2. dont des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches sont les ayants droits économiques.

<sup>2</sup> Le blocage n'est admissible qu'aux conditions suivantes :

- a. le gouvernement ou certains membres du gouvernement de l'Etat d'origine ont perdu le pouvoir ou un changement de celui-ci apparaît inexorable ;
- b. le degré de corruption dans l'Etat d'origine est notoirement élevé ;

- c. il apparaît vraisemblable que les valeurs patrimoniales ont été acquises par des actes de corruption ou de gestion déloyale ou par d'autres crimes ;
- d. la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige le blocage de ces valeurs patrimoniales.

<sup>3</sup> Avant d'ordonner le blocage et sauf s'il y a péril en la demeure, le Conseil fédéral se renseigne sur la position des principaux Etats partenaires et organisations internationales concernant les mesures de blocage. En règle générale, il coordonne son action du point de vue temporel et matériel avec l'action de ces Etats et organisations.

### **2.3** L'art. 20 LVP est ainsi libellé :

#### **Art. 20** Demande de radiation

<sup>1</sup> Les personnes physiques et morales dont le nom figure en annexe d'une ordonnance de blocage peuvent déposer une requête motivée de radiation de leur nom auprès du DFAE.

<sup>2</sup> Le DFAE statue sur la demande.

**2.4** La LVP est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Les valeurs patrimoniales bloquées, comme en l'espèce, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi sont restées bloquées (art. 32 al. 1 LVP). La durée de validité de l'O-Ukraine, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016 (art. 4 al. 1) et prolongée d'année en année, est fixée au 27 février 2020 (art. 4 al. 4 O-Ukraine, introduit par le chiffre I de l'ordonnance du 19 décembre 2018, en vigueur depuis le 28 février 2019 [RO 2019 13]).

**2.5** En la matière, la jurisprudence comme la doctrine reconnaissent au Conseil fédéral, au vu des implications politiques et diplomatiques, une importante marge d'appréciation, justifiant de ne procéder à un contrôle judiciaire qu'avec une grande réserve (ATF 141 I 20 consid. 5.2 et 132 I 229 consid. 10.3 ; ALAIN CHABLAIS, La nouvelle loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, Jusletter 11 janvier 2016, n° 39).

### **3.**

**3.1** Selon la jurisprudence, lorsqu'un intéressé demande sa radiation selon l'art. 20 LVP, l'autorité inférieure, puis les autorités judiciaires, contrôlent si les conditions cumulatives de l'art. 3 LVP sont remplies (arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 3.2).

**3.2** En l'espèce, le recourant ne conteste pas que le blocage porte sur des valeurs patrimoniales (art. 3 al. 1 LVP). Il ne dément pas non plus appartenir au cercle des PPE (*i.e.* personnes politiquement exposées) à l'étranger ayant un pouvoir de disposition ou étant les ayants droits économiques sur ces valeurs (art. 3 al. 1 let. a ou b LVP). Il est par ailleurs notoire que l'ancien président ukrainien Yanukovych a perdu le pouvoir et quitté son pays en février 2014 (art. 3 al. 2 let. a LVP). Le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il affirme que cette condition n'est plus remplie à l'heure actuelle, du fait de la tenue de nouvelles élections dans l'intervalle en Ukraine (recours n° 65) ; il va de soi que la condition en lien avec la perte du pouvoir doit être remplie au moment du blocage et non au moment de l'examen d'une demande de radiation. Par ailleurs, le degré de corruption en Ukraine peut être qualifié d'élevé, ce que le recourant admet (recours n° 56). Cette situation prévalait déjà avant et pendant la présidence Yanukovych. Le président destitué ainsi que son entourage sont accusés d'avoir amassé une grande fortune au détriment de l'Etat (art. 3 al. 2 let. b LVP). La condition tirée de la sauvegarde des intérêts de la Suisse relève pour l'essentiel d'une appréciation politique, à laquelle le Tribunal fédéral n'a jusqu'ici rien trouvé à redire (art. 3 al. 2 let. d LVP ; ATF 141 I 20 consid. 5.2 dans le contexte des événements du "Printemps arabe" qui s'applique *mutatis mutandis* ; sur l'ensemble de ces constats en lien avec l'Ukraine, voir l'arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 3.2.1).

#### **4.**

Le recourant conteste en revanche que les conditions prévues à l'art. 3 al. 2 let. c et à l'art. 3 al. 3 LVP soient remplies (recours n° 59).

#### **4.1**

**4.1.1** Sous l'angle de l'art. 3 al. 2 let. c LVP, le Tribunal a retenu, dans l'arrêt B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 3.2.2, que la loi ne précisait pas le degré de vraisemblance requis au sens de cette disposition en ce qui concerne l'origine éventuellement illicite des avoirs. Selon le message du Conseil fédéral du 21 mai 2014 relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, le soupçon que les valeurs patrimoniales proviennent d'un crime suffit (FF 2014 5121 ss, 5147). Compte tenu de l'objectif poursuivi par le blocage prononcé en vertu de l'art. 3 LVP, qui est d'éviter la fuite de capitaux susceptibles de faire l'objet d'une demande d'entraide (FF 2014 5152), il convient de ne pas poser des exigences trop élevées, du moins dans une première étape, et de se contenter d'indices laissant entrevoir une origine illicite des valeurs concernées. Ainsi, conformément au but

conservatoire du blocage, la culpabilité effective de la personne concernée et l'origine illicite des valeurs patrimoniales qui lui sont liées n'ont pas à être établies juridiquement pour que les premières mesures provisionnelles au sens de la LVP puissent être prises par le biais d'un blocage (FF 2014 5154).

**4.1.2** En l'espèce, sans apporter d'éléments parlant en faveur d'une acquisition légale des valeurs patrimoniales bloquées, le recourant se fonde sur le réexamen de son cas par l'Union européenne et le Canada pour en conclure que les conditions prévues par la LVP ne sont désormais plus remplies.

## **4.2**

**4.2.1** Le message du Conseil fédéral précise que l'art. 3 al. 3 LVP aborde la question de la concertation et de la coordination internationales du blocage d'avoirs à des fins conservatoires. La décision d'ordonner un tel blocage et les modalités de sa mise en œuvre doivent en principe systématiquement faire l'objet d'une coordination avec les principales places financières d'importance comparable à la Suisse. Comme l'expérience le montre, les valeurs patrimoniales des PPE soupçonnées de corruption ou d'autres délits ne sont la plupart du temps pas investies sur une seule place financière. C'est plutôt un réseau complexe d'ampleur internationale, constitué de structures de placement, de trusts, de sociétés écrans, etc., relevant de plusieurs juridictions, qui est mis en place. Dans ce contexte, un blocage provisionnel de valeurs patrimoniales limité à chaque Etat atteindra difficilement son objectif (FF 2014 5155).

Il ne ressort donc ni du texte de la loi ni de la volonté du législateur de lier le Conseil fédéral aux décisions prises à l'étranger. D'ailleurs, rien ne garantit que les différents partenaires de la Suisse prennent des mesures convergentes ou compatibles entre elles. En cas de divergences, le Conseil fédéral doit donc conserver une marge de manœuvre suffisante pour déterminer la ligne à suivre.

**4.2.2** De plus, l'art. 3 al. 3 LVP concerne en premier lieu le Conseil fédéral au moment du blocage (FF 2014 5154 ss). Cette disposition ne dit en soi rien sur la procédure de radiation (art. 20 LVP) et ne s'adresse pas directement à l'autorité inférieure, alors compétente, ou aux autres autorités administratives ou judiciaires en charge des procédures d'entraide judiciaire ou des séquestres pénaux. Si la procédure de radiation ne saurait ignorer le contexte international, l'art. 3 al. 3 LVP ne prévoit pas

que les autorités suisses seraient pour ainsi dire contraintes d'abandonner une mesure de blocage à laquelle les Etats étrangers auraient renoncé. C'est le large pouvoir d'appréciation du Conseil fédéral (consid. 2.5) qui permet de dégager les solutions adéquates pour concilier l'application de l'art. 3 al. 3 LVP avec les conditions prévues par l'art. 3 al. 1 et 2 LVP. Une interprétation de cette disposition telle que celle proposée par le recourant irait à l'encontre de la volonté du législateur qui était de laisser à l'autorité politique une grande marge d'appréciation.

**4.3** Par ailleurs, l'examen concret des décisions étrangères dont le recourant se prévaut confirme cette première approche.

**4.3.1** Le recourant se fonde sur la décision [...] du Conseil de l'Union européenne du [...] (JOUE du [...]) qui a supprimé son nom de la liste des personnes concernées par les mesures, ainsi que sur l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne [...] aux termes duquel les décisions et règlements d'exécution concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes eu égard à la situation en Ukraine ont été annulés en ce qui le concerne, dans la mesure où il conservait encore un intérêt au recours.

**4.3.1.1** Avec l'autorité inférieure, le Tribunal souligne que cet argument perd de vue que le droit européen pose des conditions différentes que le droit suisse au blocage de fonds.

Ainsi, selon l'article premier de la décision [...] du Conseil de l'Union européenne du [...] concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (JOUE du [...]), "[s]ont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux *personnes qui ont été identifiées comme étant responsables de détournement de fonds* appartenant à l'Etat ukrainien [...]" (mise en évidence ajoutée). Le Tribunal de l'Union européenne précise bien que "[c]e qu'il importe au Conseil [de l'Union européenne] de vérifier c'est, d'une part, dans quelle mesure les éléments de preuve sur lesquels celui-ci s'est fondé permettent d'établir que la situation du requérant correspond au motif de maintien de son nom sur la liste, à savoir que celui-ci *fait l'objet de procédures pénales de la part des autorités ukrainiennes pour des faits susceptibles de relever d'un détournement de fonds publics*, et, d'autre part, que *ces procédures permettent de qualifier les agissements du requérant conformément au critère pertinent*" (arrêt [...] précité par [...]).

Selon le droit suisse en revanche, il suffit qu'"il [apparaisse] vraisemblable que les valeurs patrimoniales [aient] été acquises par des actes de corruption ou de gestion déloyale ou par d'autres crimes" (art. 3 al. 2 let. c LVP). Le message du Conseil fédéral précise bien que "l'origine illicite des valeurs patrimoniales n'est pas liée à la reconnaissance préalable d'une culpabilité de la PPE qui les détient" (FF 2014 5154 ; voir aussi l'arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 3.2.2) et le droit suisse n'exige pas l'ouverture d'une procédure pénale dans le pays d'origine, même si une telle procédure constitue à l'évidence un indice parlant en faveur d'une origine illicite. Autrement dit, le droit suisse est moins exigeant quant au degré d'incrimination qu'il convient d'établir pour décider un blocage, dès lors que la vraisemblance suffit, là où le droit européen exige une qualification du comportement de l'intéressé. Sur un autre plan, en ciblant d'"autres crimes", la définition suisse se veut clairement plus large que celle issue du droit européen qui exige un détournement de fonds publics (FF 2014 5154). L'obligation faite en principe au Conseil fédéral de coordonner son action avec l'étranger ne saurait avoir pour conséquence de durcir ou de restreindre à l'excès les conditions autonomes posées par le droit suisse au blocage de fonds au sens de l'art. 3 LVP. Autrement dit, le recourant ne saurait rien tirer des décisions européennes pour appuyer sa demande de radiation.

**4.3.1.2** Plus encore, dans le cas d'espèce, le Tribunal de l'Union européenne estime que "les informations sur les différentes procédures pénales, énoncées dans les lettres [*confidentiel* (caviardé dans l'arrêt [...] précité)], sur lesquelles s'est fondé le Conseil [de l'Union européenne] pour maintenir le nom du requérant sur la liste, soit sont dénuées de pertinence, puisque lesdites procédures ne concernent pas un détournement de fonds publics, soit sont entourées d'incohérences de nature à faire douter le Conseil du caractère suffisant des preuves sur lesquelles il s'est fondé" (arrêt [...] précité par. [...]). Il en résulte que le Tribunal de l'Union européenne n'a nullement conclu que les valeurs patrimoniales en cause n'auraient pas été acquises par des actes de corruption ou de gestion déloyale ou par d'autres crimes. Il s'est contenté de dire qu'au regard des exigences du droit européen les moyens présentés par le Conseil de l'Union européenne étaient insuffisants pour établir un détournement de fonds imputable au recourant.

**4.3.2** Le recourant (recours n° 61), ce que confirme l'autorité inférieure (décision n° 8), indique que le Canada a radié son nom de l'annexe au Règlement du 3 mai 2013 sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Ukraine ; DORS/2014-44). Le recourant n'apporte aucune

précision à ce sujet et l'autorité inférieure indique seulement que cette décision a été prise à la suite de la suppression décidée par le Conseil de l'Union européenne (décision n° 8). Compte tenu de ce qui précède (consid. 4.2 et 4.3.1), cet événement ne saurait avoir une quelconque influence sur l'issue de la cause.

**4.4** En l'espèce, le requérant ne saurait donc en aucune manière déduire une violation des art. 3 al. 2 let. c et 3 al. 3 LVP du seul fait que l'Union européenne et le Canada l'ont radié de leur liste de blocage.

## **5.**

Le requérant se plaint encore d'une violation de ses droits fondamentaux, à savoir la protection de la vie privée et la liberté économique.

### **5.1**

**5.1.1** Selon l'art. 13 Cst., toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications (al. 1). Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent (al. 2). L'art. 13 Cst. protège la sphère privée dans une acception large, qui comprend la protection des données personnelles. Sont visés l'identité, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique, l'honneur et la réputation ainsi que, notamment, toutes les informations se rapportant à une personne qui ne sont pas accessibles au public, en particulier les informations relatives aux dossiers de procédures civiles, pénales ou administratives, qui porteraient atteinte à sa considération sociale (ATF 140 I 381 consid. 4.1, 137 II 371 consid. 6.1 et 135 I 198 consid. 3.1).

**5.1.2** Contrairement à ce que soutient l'autorité inférieure, le Tribunal n'a pas jugé que les mesures de blocage préventif ne constitueraient pas une atteinte à la personnalité (réponse n° 25 ; voir l'arrêt du TAF B-330/2014 du 3 octobre 2017 p. 6). Au contraire, dans la mesure où le nom du requérant figure sur une liste publique de personnes dont les valeurs patrimoniales sont bloquées, certes préventivement, en lien avec des Etats et des gouvernements non démocratiques et à la suite d'une acquisition vraisemblablement illicite, le Tribunal ne saurait exclure que cela porte une atteinte à sa réputation et constitue ainsi une violation de sa sphère privée.

## 5.2

**5.2.1** Aux termes de l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1, 137 I 167 consid. 3.1 et 135 I 130 consid. 4.2).

**5.2.2** D'une manière générale, la jurisprudence a déjà jugé que le blocage de valeurs patrimoniales constituait une atteinte à la liberté économique dans la mesure où cela complique, voire rend quasiment impossible, le financement des activités du recourant au moins en Suisse. Il y a lieu de conclure que la mesure de blocage visant le recourant porte atteinte à sa liberté économique (arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 8.2).

En l'espèce cependant, le recourant, tout en se plaignant d'une violation de sa liberté économique, insiste, dans sa réplique, sur le fait qu'il ne demande pas le déblocage des fonds (par ailleurs séquestrés pénalement), mais seulement sa radiation de la liste annexée à l'O-Ukraine (p. 4). On peine donc à saisir en quoi, de son point de vue, le refus de sa radiation serait de nature à entraver le financement de ses activités. La question peut cependant rester ici ouverte dès lors qu'une éventuelle restriction serait de toute manière conforme au droit (consid. 5.3-5.8).

**5.3** Selon l'art. 36 Cst., une restriction apportée à un droit fondamental doit reposer sur une base légale – une loi au sens formel est exigée si la restriction est grave – être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

**5.4** Le recourant ne conteste pas l'existence d'une base légale formelle – en l'espèce, l'art. 3 LVP – ni celle d'un intérêt public suffisant, ce qu'a déjà confirmé la jurisprudence (ATF 141 I 20 consid. 6.1 ; arrêt du TF 1C\_6/2016 du 27 mai 2016 consid. 3.8 ; arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 8.2.2).

## 5.5

**5.5.1** En matière de restrictions aux droits fondamentaux, le principe de la proportionnalité exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité).

En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 141 I 20 consid. 6.2.1, 140 I 168 consid. 4.2.1, 136 IV 97 consid. 5.2.2 et 135 I 169 consid. 5.6).

**5.5.2** En l'espèce, le refus de libérer la créance bloquée s'avère tant apte que nécessaire aux fins poursuivies par la mesure, à savoir préserver l'image de la Suisse, tout comme les fonds eux-mêmes dans l'attente d'une demande d'entraide qui porterait sur les avoirs du recourant (arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 8.2.3 ; voir aussi : ATF 141 I 20 consid. 6.2.2-6.2.3).

A ce sujet, le recourant, dans sa réplique, insiste sur l'argument selon lequel tous ses avoirs en Suisse et ceux de ses proches auraient bel et bien été saisis dans le cadre de la procédure conduite par le Ministère public de la Confédération MPC, ainsi qu'au titre de l'entraide pénale et qu'il n'existerait aucun élément concret pour en douter (p. 3 ; voir aussi recours n° 97 ss). Cet argument ne convainc aucunement le Tribunal dans la mesure où l'on ne saurait être absolument certain que toutes les valeurs patrimoniales du recourant ont réellement été bloquées, en dépit du devoir d'annonce (art. 7 LVP). Il s'agit d'éviter que des avoirs jusqu'à présent inconnus, qui ne seraient pas visés par un séquestre pénal, puissent quitter la Suisse. Il en va de l'image internationale de la Suisse ainsi que de sa volonté de coopérer en vue de lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent (ATF 141 I 20 consid. 6.1.2). D'une manière plus générale, comme le rappelle le Tribunal fédéral, le blocage administratif et le séquestre pénal ont des natures et des finalités différentes. Un blocage administratif vise l'intégralité des avoirs et des ressources économiques de la PPE et intervient dans le but préventif de faciliter une éventuelle future exécution du droit pénal et de l'entraide. Il concerne aussi des fonds qui seraient cachés ou inconnus et dont l'existence ne serait révélée qu'ultérieurement. Par contre, un séquestre concerne des biens limitativement énumérés et obéit à des règles strictes et objectifs spécifiques de l'entraide pénale internationale (ATF 141 I 20 consid. 6.1.2).

## **5.6**

**5.6.1** Sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, il faut d'abord rappeler la teneur de l'art. 6 al. 1 LVP :

La durée du blocage de valeurs patrimoniales prononcé en vertu de l'art. 3 [LVP] est de quatre ans au plus. Le Conseil fédéral peut prolonger le blocage

d'un an renouvelable si l'Etat d'origine a exprimé sa volonté de coopérer dans le cadre de l'entraide judiciaire. La durée maximale du blocage est de dix ans.

**5.6.2** Le principal argument du recourant en lien avec le principe de proportionnalité est le laps de temps qui s'est écoulé entre l'inscription de son nom dans la liste en février 2014.

**5.6.3** D'une manière générale, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que la simple possibilité abstraite que des valeurs patrimoniales non encore découvertes puissent être dissimulées en Suisse ne saurait justifier un blocage administratif illimité ou pour une durée indéterminée des avoirs du recourant. Une fois la mesure de blocage prise, il convient en principe de s'assurer que l'Etat ou l'entité dont les biens sont soupçonnés d'avoir été détournés formule dès qu'il est en mesure de le faire une demande d'entraide ou s'adresse à la Confédération dans le cadre d'une procédure analogue. En outre, les autorités helvétiques chargées de l'enquête pénale ou de la procédure d'entraide doivent avancer avec soin et diligence dans leurs enquêtes respectives ; à ce défaut, soit en cas de retards injustifiés imputables aux autorités suisses, la levée de la mesure administrative de blocage devra être envisagée. De surcroît, plus la durée de la mesure précitée s'avère ou s'annonce longue, plus les exigences pour pouvoir justifier son maintien seront importantes ; en cas de contestation à cet égard, les autorités concernées doivent être en mesure d'établir les efforts concrets entrepris – sans désespérer – en vue de découvrir les éventuelles valeurs patrimoniales dissimulées en Suisse ou d'énoncer les éventuels obstacles à une conclusion plus rapide des enquêtes. Passé un tel délai raisonnable, seuls des indices concrets laissant penser que la place financière suisse abriterait encore d'autres avoirs inconnus, appartenant vraisemblablement au recourant, pourront en principe justifier une prolongation du gel administratif des avoirs (ATF 141 I 20 consid. 6.2.4 ; voir aussi l'arrêt du TAF B-2682/2015 du 7 avril 2017 consid. 8.2.3).

A cela s'ajoute que la découverte de valeurs patrimoniales d'origine douteuse par les autorités suisses, le cas échéant en collaboration étroite avec celles de l'Etat requérant dont le système politique demeure cependant encore fragile, peut requérir des enquêtes approfondies préalables, lesquelles prennent par définition du temps (ATF 141 I 20 consid. 6.2.4).

## 5.7

**5.7.1** En l'espèce, à ce jour, plus de cinq ans se sont écoulés depuis le blocage des valeurs patrimoniales du recourant.

Lorsque le Conseil fédéral a prolongé pour la dernière fois l'O-Ukraine (consid. 2.4), il a déclaré que plusieurs procédures ont été ouvertes contre les principaux protagonistes et les autorités de ces pays ont activement progressé dans le traitement des cas sur le plan judiciaire. Cependant, des jugements étaient encore nécessaires pour déterminer si les avoirs bloqués sont d'origine illicite. Les blocages préventifs du Conseil fédéral n'ayant pas encore pleinement atteint leur objectif et les conditions légales d'un renouvellement étant remplies, il se justifiait de les reconduire. Un renouvellement d'une année devait permettre de favoriser les perspectives de possibles restitutions (communiqué de presse du 19 décembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-73490.html>, consulté le 11 avril 2019).

**5.7.2** Le Tribunal souligne en l'espèce, sur la base du dossier en sa possession, en particulier des constatations du Tribunal pénal fédéral, que le Parquet général ukrainien avait indiqué en date du 20 mars 2017 que l'enquête se poursuivait et que la demande d'entraide et son complément restaient d'actualité (arrêts du TPF RR.2017.27 et RR.2017.28 du 30 octobre 2017 consid. 5.13 ; pces 21, 25 et 26 du dossier de l'autorité inférieure). Avec sa réponse, l'autorité inférieure a produit un courrier du MPC du 19 novembre 2018 indiquant que cette dernière autorité, en collaboration avec la Police judiciaire fédérale, demeurait active en vue de déterminer l'origine des fonds bloqués. Le MPC explique que l'investigation est complexe en raison de l'implication de différentes places financières. Il précise que les éléments de preuve obtenus jusqu'à présent ont toutefois fait avancer considérablement l'enquête, de sorte qu'après la collecte prévue de nouveaux éléments de preuve, il disposera de motifs suffisants dans un avenir prévisible pour prendre une décision définitive, notamment sur les avoirs bloqués (pce 47). L'autorité inférieure a également fourni un courrier du 15 novembre 2018 de l'Office fédéral de la justice OFJ aux termes duquel il confirme avoir reçu trois demandes d'entraide judiciaire de la part des autorités de Kiev. Dans tous les cas, il a pu entrer en matière, collecter des documents bancaires et autres ainsi que, en autres choses, bloquer des avoirs. Sur la base des premières décisions finales, les autorités ukrainiennes ont déjà reçu les premiers éléments de preuve à la fin du mois de novembre 2017. Cependant, les procédures d'entraide judiciaire ne sont pas encore terminées. La question de savoir quand des

preuves supplémentaires peuvent être produites dépend, entre autres, de l'acceptation de leur remise par les personnes concernées, permettant une exécution simplifiée. Si les personnes concernées n'y consentent pas, l'OFJ rendra d'autres décisions attaquables. Il en conclut que, sur la base des preuves déjà fournies, les autorités ukrainiennes devraient pouvoir obtenir des décisions de confiscation concernant les avoirs toujours bloqués en Suisse et demander leur remise (pce 48). Au dossier figure également un courrier du 27 septembre 2018 du Bureau du Procureur général ukrainien concernant l'état d'avancement de la cause du recourant faisant état de la saisine le 16 août 2018 du Bureau du Procureur de la Région d'Odessa par le Procureur général adjoint d'Ukraine et d'une nouvelle demande d'entraide judiciaire datant du 18 septembre 2018 (pce 49 ; voir aussi la note du même Bureau daté du 30 janvier 2018 [pce 39]).

**5.7.3** Le recourant affirme dans sa réplique que ces documents seraient des pétitions de principe qui n'apporteraient aucun élément concret (p. 3).

**5.7.4** S'il est vrai que les courriers du MPC et de l'OFJ, comme celui du Bureau du Procureur ukrainien, sont formulés d'une façon quelque peu abstraite, il est tout aussi compréhensible que ces autorités ne fournissent pas de détails sur des procédures en cours (ATF 141 I 20 consid. 6.2.2 *in fine*). Le Tribunal accorde cependant suffisamment de crédit à ces autorités pour s'en tenir à leur compte-rendu des procédures en cours. Il ressort quoi qu'il en soit de ce qui précède que des actions concrètes sont menées, que la situation a évolué favorablement et que des décisions concrètes peuvent être attendues dans un délai raisonnable. Par ailleurs, étant rappelé que cinq années se sont écoulées depuis le blocage et que l'art. 6 al. 1 3<sup>e</sup> phrase LVP prévoit une durée maximale du blocage de dix ans, le Tribunal ne saurait se montrer très exigeant envers les autorités compétentes quant aux efforts entrepris pour faire avancer les procédures en cours. Il ne peut pas non plus faire abstraction de la complexité de la situation patrimoniale du recourant, des implications qu'a cette procédure pour les autorités concernées et de la réalité du système politique et judiciaire ukrainien, qui explique que des actes de procédure s'accomplissent encore en 2018.

Le Tribunal constate qu'en dépit de cette situation précaire quoiqu'en voie d'amélioration, après le dépôt de la demande de radiation par le recourant, les autorités suisses ont donné suffisamment d'éléments, compte tenu de la confidentialité nécessaire devant entourer leurs activités (ATF 141 I 20 consid. 6.2.2), pour permettre d'exclure tout manque de diligence de leur

part. Il faut ici rappeler que la LVP est parfaitement complémentaire au droit pénal et à l'entraide judiciaire en vue d'établir l'origine éventuellement illicite des valeurs déposées en Suisse (FF 2014 5134 ; CHABLAIS, op. cit. n° 12).

Il s'ensuit que le Tribunal ne saurait aucunement conclure à des retards injustifiés que ce soit de la part des autorités suisses ou de celle des autorités ukrainiennes dans la mesure où il leur revient encore d'agir.

**5.7.5** Il faut encore ajouter qu'en vue de l'ouverture d'une procédure de confiscation, le Conseil fédéral peut décider du blocage en Suisse de valeurs patrimoniales (art. 4 LVP). En effet, l'un des buts de la LVP était d'offrir une issue en cas d'échec de l'entraide judiciaire ou de défaillance d'un Etat (CHABLAIS, op. cit., n° 20 ss). Autrement dit, même si les procédures pénales ou d'entraide judiciaire en cours devaient ne pas aboutir, la LVP ne garantit nullement que les fonds du recourant puissent être débloqués.

**5.8** Il découle de ce qui précède que l'atteinte à la sphère privée et à la liberté économique du recourant intervient dans des conditions conformes aux exigences posées par l'art. 36 Cst. Ce grief doit donc être écarté.

## **6.**

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que, mal fondé, le recours doit être rejeté.

## **7.**

### **7.1**

**7.1.1** Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (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 (art. 2 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase FITAF).

**7.1.2** En l'espèce, le recourant a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 50'000 francs, notamment au vu de la valeur litigieuse, doivent être

intégralement mis à sa charge. Ils seront prélevés sur l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction par le recourant.

**7.2** Vu l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 *a contrario* PA).

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

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure, d'un montant de 50'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Cette somme sera compensée avec l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

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

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

**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). 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 : 14 mai 2019