EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE IVANYUSHCHENKO c. SUISSE

(Requête n° 54708/20)

ARRÊT

Art 8 • Vie privée • Atteinte alléguée au respect de la réputation d'un ancien membre du Parlement ukrainien pour l'inscription de son nom sur une liste de sanctions, accessible à tous et maintenue pour une durée considérable, visant les anciens dirigeants de l'Ukraine du gouvernement de Viktor Yanukovych • Art 8 applicable • Liste en question annexée à l'ordonnance de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de l'Ukraine (« O-Ukraine ») prise par le Conseil fédéral suisse • Marge d'appréciation • Ingérence litigieuse reposant sur un besoin social impérieux, proportionnée aux buts visés et « nécessaire dans une société démocratique »

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

2 juillet 2026

Demande de renvoi devant la Grande Chambre en cours

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

En l'affaire Ivanyushchenko c. Suisse,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Kateřina Šimáčková*, présidente*,
Gilberto Felici,
Mykola Gnatovskyy,
Vahe Grigoryan,
Sébastien Biancheri,
Nicholas Emiliou*, juges*,
Nicolas von Werdt*, juge ad hoc*,

et de Victor Soloveytchik, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 54708/20) dirigée contre la Confédération suisse et dont un ressortissant ukrainien, M. Yuriy Ivanyushchenko (« le requérant ») a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 11 décembre 2020,

la décision de porter le grief tiré de l'article 8 de la Convention à la connaissance du gouvernement suisse (« le Gouvernement ») et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par le requérant,

les observations reçues du gouvernement ukrainien en vertu de l'article 36 § 1 de la Convention,

le déport d'Andreas Zünd, juge élu au titre de la Suisse, dans l'examen de l'affaire (article 28 § 3 du règlement de la Cour),

la décision par laquelle la présidente de la chambre a désigné M. Nicolas von Werdt pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (article 26 § 4 de la Convention et 29 § 1 du règlement),

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 juin 2026,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. L'affaire concerne un ancien membre du Parlement ukrainien qui tentait depuis des années d'obtenir le retrait de son nom d'une liste de sanctions visant les anciens dirigeants de l'Ukraine (gouvernement de Viktor Yanukovych). Sous l'angle de l'article 8 de la Convention, le requérant allègue, entre autres, que l'inscription de son nom sur cette liste nuit à sa réputation.

EN FAIT

2. Le requérant, un ancien membre du Parlement ukrainien, est né en 1959 et résidait à Genève. Devant la Cour, il est représenté par M[e] G. Thuan Dit Dieudonné, avocat.

3. Le Gouvernement est représenté par son agent, M. X.-B. Ruedin, de l'Office fédéral de la justice.

4. Les faits de la présente cause peuvent se résumer comme suit.

I. LE BLOCAGE DES VALEURS PATRIMONIALES DU REQUÉRANT ET LES PROCÉDURES Y RELATIVES

5. À la suite de la destitution du président ukrainien Viktor Yanukovych, intervenue en février 2014, le Conseil fédéral prit le 26 février 2014 une ordonnance – l'ordonnance de blocage des valeurs patrimoniales dans le contexte de l'Ukraine (« l'aO-Ukraine ») – imposant le blocage en Suisse des valeurs patrimoniales du président destitué et de son entourage, notamment celles du requérant, au vu des forts soupçons de corruption pesant sur ces personnes. Le 1[er] juillet 2016, cette ordonnance fut remplacée par une nouvelle ordonnance (O-Ukraine, paragraphe 32 ci-dessous). Le nom du requérant fut inscrit sur la liste nominative des personnes visées par le blocage annexée à ladite ordonnance et publiée au Recueil officiel des lois fédérales (RO[1]). La durée de validité de cette ordonnance fut prolongée plusieurs fois, avant que celle-ci ne soit abrogée avec effet au 28 février 2023.

6. Le 28 février 2014, tous les avoirs et valeurs patrimoniales du requérant en Suisse furent bloqués sur le fondement de l'aO-Ukraine. Les biens appartenant aux enfants du requérant furent gelés en vertu d'une décision du 4 avril 2014. Les avoirs du requérant et de sa famille en Suisse s'élevaient alors à plus de 100 millions de francs suisses (CHF, paragraphe 28 ci-dessous).

7. Le 5 mars 2014, le Conseil de l'Union européenne (UE) adopta, sur le fondement de l'article 29 du Traité de l'Union européen (Traité UE), la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine. Cette décision visait notamment le requérant. Le même jour, le Conseil adopta, sur le fondement de l'article 215 § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le règlement (UE) n[o] 208/2014, concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine. Les décisions et le règlement susmentionnés furent modifiés à plusieurs reprises, notamment par la décision (PESC) 2015/364 du

[1] L'inscription complète était ainsi rédigée : « Yuriy IVANYUSHCHENKO, né le 21 février 1959, parlementaire, proche de Viktor Yanukovych. »

Conseil du 5 mars 2015 et la décision (PESC) 2016/318 du Conseil du 4 mars 2016.

8. Le 8 novembre 2017, le Tribunal de l'UE (affaire T-246/15) annula les décisions (PESC) 2015/364 du 5 mars 2015 et 2016/318 du 4 mars 2016, concernant des mesures restrictives à l'encontre du requérant. Pour se prononcer ainsi, il estima que les informations sur les différentes procédures pénales sur lesquelles s'était fondé le Conseil de l'Union européenne pour maintenir le nom du requérant sur la liste étaient soit dénuées de pertinence, puisque lesdites procédures ne concernaient pas un détournement de fonds publics, soit entourées d'incohérences de nature à faire douter le Conseil du caractère suffisant des preuves sur lesquelles il s'était fondé. Le Tribunal déclara que le Conseil, compte tenu, d'une part, de l'insuffisance de la base factuelle sur laquelle il s'était fondé, et, d'autre part, des éléments à décharge invoqués par le requérant, aurait dû mener des vérifications supplémentaires et solliciter des éclaircissements auprès desdites autorités, comme le commandait la jurisprudence pertinente. Il en déduisit que le Conseil avait commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les procédures menées à l'encontre du requérant, telles qu'elles résultaient des éléments de preuve et à la lumière des éléments à décharge fournis par celui-ci, correspondaient au motif de maintien de son nom sur la liste, à savoir qu'il faisait l'objet de procédures pénales de la part des autorités ukrainiennes pour des faits susceptibles de relever d'un détournement de fonds publics et que, par conséquent, ces procédures permettaient de qualifier les agissements du requérant conformément au critère pertinent.

9. Le 4 décembre 2017, le requérant demanda au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de radier son nom de la liste annexée à l'ordonnance susmentionnée, estimant qu'en raison notamment de la durée écoulée, le blocage de ses avoirs ne se justifiait plus au regard de l'article 3 §§ 2 et 3 de la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP, paragraphe 30 ci-dessous). Il soutenait également que le maintien de son nom portait à ses droits fondamentaux – notamment ceux découlant de l'article 8 de la Convention – une atteinte non justifiée par un intérêt public suffisant, non conforme au principe de proportionnalité et inapte à atteindre le but visé.

10. Le DFAE rejeta ladite requête par une décision du 4 juin 2018 (non publiée), au motif qu'il n'y avait pas violation de la LVP et que l'intérêt public au maintien du nom du requérant sur la liste perdurait, en raison des « graves soupçons de détournement » qui pesaient sur lui du fait des procédures suisses et ukrainiennes.

11. Le 3 juillet 2018, le requérant forma un recours contre la décision du DFAE du 4 juin 2018, invoquant notamment la radiation de son nom par les autorités de l'UE et du Canada (paragraphe 26 ci-dessous) et soutenant que son droit au respect de la vie privée et à la réputation étaient violés.

12. Par un arrêt du 13 mai 2019, le Tribunal administratif fédéral (« le TAF ») rejeta le recours formé par l'intéressé, estimant que l'arrêt du Tribunal de l'UE n'était pas directement pertinent dans la mesure où ce dernier s'était borné à dire qu'au regard des exigences du droit européen, les moyens présentés par le Conseil étaient insuffisants pour établir un détournement de fonds publics imputable au requérant.

13. Par des attestations datées du 27 septembre 2019, du 18 septembre 2020 et du 31 août 2021, les autorités de poursuite ukrainiennes ont informé la Suisse de l'état des procédures pendantes contre le requérant en Ukraine.

14. Le 14 juin 2019, le requérant forma un recours auprès du Tribunal fédéral, soutenant notamment que la mesure litigieuse était disproportionnée en ce qu'elle n'était plus nécessaire eu égard à la durée excessive du blocage.

15. Par un arrêt du 11 mars 2020 (ATF 146 I 157) notifié le 7 avril 2020, le Tribunal fédéral rejeta le recours du requérant, considérant que le maintien du nom de celui-ci sur la liste de l'O-Ukraine n'était pas disproportionné au moment de sa saisine. Pour se prononcer ainsi, il releva que la situation de l'intéressé était complexe, de sorte qu'il n'était pas totalement exclu que l'on découvrît plus tard d'autres avoirs, jusqu'à présent inconnus, qui ne seraient pas visés par un séquestre pénal, et que le gel des avoirs du requérant apparaissait ainsi toujours nécessaire afin d'éviter que certains de ses biens non encore connus puissent quitter la Suisse. Le Tribunal fédéral condamna le requérant aux dépens, qui s'élevaient à 100 000 CHF.

16. S'agissant de la question de savoir si les conditions du blocage administratif énoncées à l'art. 3 alinéa 2 de la LVP étaient remplies, notamment la condition de la provenance vraisemblablement illicite des valeurs patrimoniales (article 3 alinéa 2 c) de la LVP), le Tribunal fédéral précisa ce qui suit:

> « 4.2. Le recourant reproche ensuite au Tribunal administratif fédéral d'avoir mal appliqué la condition, posée à l'art. 3 al. 2 let. c LVP, de la provenance vraisemblablement illicite de ses avoirs bloqués. Il affirme que la prolongation du blocage de ses avoirs ne serait pas conforme à cette disposition, un tel avis étant, selon lui, corroboré par le fait que l'Union européenne a levé le gel de ses valeurs patrimoniales en 2017, ainsi que le Canada dans la foulée.
>
> 4.2.1 L'art. 3 al. 2 let. c LVP, en tant qu'il conditionne tout blocage à la vraisemblance que les valeurs patrimoniales gelées aient été acquises par des actes de corruption, de gestion déloyale ou d'autres crimes, ne fait rien d'autre que concrétiser le but de la LVP, qui est de permettre le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales des personnes politiquement exposées s'avérant être d'origine illicite. À teneur de la loi, cette condition peut être remplie sans reconnaissance préalable de culpabilité des personnes qui détiennent de telles valeurs: la seule « vraisemblance » que ces avoirs aient une provenance illicite suffit. Il serait effectivement contraire à l'objectif conservatoire d'un blocage préventif de faire dépendre celui-ci du fait que la culpabilité effective de la personne concernée et l'origine illicite de ses valeurs patrimoniales aient été établies juridiquement (Message LVP, FF 2014 5121, 5154). Le législateur a, dans la même logique, défini largement le cercle des infractions pénales potentielles pouvant conférer

un caractère « illicite » aux valeurs patrimoniales potentiellement blocables: selon le texte de l'art. 3 al. 2 let. c LVP, il peut s'agir d'actes de corruption, active ou passive, ou de gestion déloyale, mais aussi, tout simplement, d' « autres crimes ». La vraisemblance d'illicéité des fonds peut ainsi découler d'une potentielle appartenance à une organisation criminelle (Message LVP, FF 2014 5121, 5154 en référence au cas Abacha et, partant, à l' ATF 131 II 169 consid. 9 p. 182), mais aussi de toute autre source criminelle supposée (ROBERT ZIMMERMANN, La coopération judiciaire internationale en matière pénale, 5ème éd. 2019, p. 369).

4.2.2. En l'occurrence, il ressort de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, d'une manière qui lie la Cour de céans (cf. art. 105 al. 1 LTF), qu'une enquête pénale est toujours en cours en Ukraine à l'encontre du recourant. Cet État a en outre engagé une procédure d'entraide pénale auprès de la Suisse qui est toujours d'actualité. Le ministère public de la Confédération demeure enfin lui-même actif en vue de déterminer l'origine des fonds bloqués appartenant à l'intéressé. Dans ses écritures, le recourant ne conteste pas que l'autorité précédente aurait établi les faits de manière arbitraire sur ce point, reconnaissant au contraire être concerné par une procédure judiciaire pénale en Ukraine ayant donné lieu à une demande de coopération judiciaire en matière pénale avec la Suisse. Il relève par ailleurs lui-même que la documentation de ses comptes aurait été transmise aux autorités compétentes ukrainiennes et que ses avoirs auraient déjà été séquestrés dans le cadre de cette procédure d'entraide judiciaire en matière pénale. Ce faisant, il ne remet pas véritablement en cause le fait qu'il existe des indices et des soupçons d'illicéité quant à l'origine de ses valeurs patrimoniales bloquées en Suisse, ni qu'il est vraisemblable que celles-ci présentent une origine criminelle. On ne voit pas dès lors en quoi le Tribunal administratif fédéral aurait mal appliqué la condition de l'art. 3 al. 2 let. c LVP en l'espèce.

4.2.3. Le recourant se contente en réalité de faire grand cas de la levée du blocage de ses avoirs au sein de l'Union européenne et au Canada et, surtout, d'un arrêt du 8 novembre 2017 du Tribunal de l'Union européenne constatant l'illégalité du blocage de ses fonds (arrêt T-246/15). Ce faisant, il perd de vue que la prolongation du blocage de ses fonds à l'étranger devait satisfaire à d'autres conditions que celles du droit suisse. Au sein de l'Union européenne en particulier, en application de la décision du Conseil de l'Union européenne 2014/119/PESC du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine (Journal officiel de l'Union européenne, L 66, p. 26), une telle mesure n'était possible que pour autant que l'intéressé eût été « identifi[é] comme étant responsabl[e] de détournement de fonds appartenant à l'État ukrainien », ce que le Tribunal de l'Union européenne a en l'occurrence nié dans l'arrêt précité. En comparaison, le droit suisse est moins exigeant que le droit européen quant au degré d'incrimination qu'il convient d'établir pour décider d'un blocage ou de sa prolongation. Aux termes de l'art. 3 al. 2 let. c LVP, il suffit que l'origine illicite des avoirs soit vraisemblable. Celle-ci peut en outre découler d'un crime non forcément défini. Il n'est pas nécessaire d'établir, comme en droit européen, une culpabilité en lien avec un détournement de fonds appartenant à l'État. Lors de l'adoption de la LVP, le législateur était d'ailleurs parfaitement conscient que le droit suisse envisageait plus largement le blocage des valeurs patrimoniales des personnes politiques exposées que nombre d'autres États et organisations, lesquels ne possédaient pas forcément une législation aussi complète que la Suisse (Message LVP, FF 2014 5121, p. 5139-5144).

En résumé, le recourant ne peut rien tirer en sa faveur des décisions étrangères ayant mis fin au blocage de ses avoirs dans d'autres pays. On remarquera au contraire que l'arrêt du Tribunal de l'Union Européenne, largement cité par le recourant, fait état de nombreuses procédures pénales ouvertes à l'encontre de celui-ci en Ukraine, lesquelles

sont évidemment propres à corroborer certaines suspicions d'illicéité quant à l'origine de ses avoirs.

4.2.4. Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté en tant qu'il concerne une violation de l'art. 3 al. 2 let. c LVP. »

17. Les paragraphes de l'arrêt concernant l'article 8 de la Convention sont libellés comme suit :

« 5. Reste à examiner si l'arrêt attaqué porte une atteinte disproportionnée aux libertés personnelle (art. 13 Cst. en lien avec art. 8 CEDH) et économique (art. 27 Cst.) du recourant, comme celui-ci le soutient dans son mémoire. L'intéressé prétend en particulier que le maintien de son nom à l'annexe I de l'O-Ukraine n'est pas véritablement nécessaire et n'aurait que trop duré.

5.1. Le Conseil fédéral n'a aucune obligation d'ordonner un blocage en vue de l'entraide judiciaire lorsque les conditions de l'art. 3 LVP sont remplies. Il s'agit en effet d'une norme potestative, soit d'une « Kann-Vorschrift » (Message LVP, FF 2014 5121, p. 5146 et 5152). De même l'exécutif fédéral n'est-il pas contraint de prolonger une telle mesure au terme de sa durée initiale de validité, comme l'autorise l'art. 6 al. 1 LVP, ce même si l'État d'origine a exprimé sa volonté de coopérer dans le cadre de l'entraide judiciaire. Il doit même renoncer à la mesure lorsqu'il s'avère que le blocage ou sa prolongation ne respectent pas le principe de proportionnalité ou les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale (cf. ATF 141 I 20 consid. 6 p. 29 ss; aussi Message LVP, FF 2014 5121, p. 5162).

5.2. À l'instar de l'art. 8 CEDH, 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 p. 383 ; 137 II 371 consid. 6.1 p. 380).

En l'occurrence, le refus de radier le recourant de l'annexe à l'O-Ukraine a pour conséquence de le laisser figurer sur une liste publique de personnes dont les valeurs patrimoniales font l'objet d'un blocage en raison des liens particuliers qu'elles ont entretenus avec un gouvernement étranger de prime abord corrompu, ainsi qu'en raison d'un soupçon d'illicéité quant à l'origine des biens bloqués. Dans la mesure où elle est susceptible d'entacher le crédit du recourant, une telle mesure porte atteinte à sa sphère privée protégée par les art. 8 CEDH et 13 Cst., comme l'a également reconnu le Tribunal administratif fédéral. La question reste de déterminer si cette atteinte est proportionnée. Elle sera examinée ci-après, étant précisé qu'une telle analyse sous l'angle de l'art. 8 par. 2 CEDH se confond avec celle de l'art. 36 Cst.

5.3. Le recourant se plaint aussi d'une atteinte à sa liberté économique protégée à l'art. 27 Cst. Il n'explique toutefois pas en quoi, de son point de vue, sa non-radiation de l'O-Ukraine serait de nature à entraver le financement de ses activités, étant précisé que ses fonds bloqués font de toute manière l'objet d'un séquestre ordonné directement par les autorités pénales. Le recourant se plaignant pour l'essentiel de ne pas pouvoir disposer librement de ses biens, son grief vise en réalité une violation de la garantie de la propriété consacrée à l'art. 26 Cst. (cf. ATF 141 I 20 consid. 4 p. 23; 132 I 229 consid. 11.2 p. 245), lequel n'est toutefois pas invoqué. La question de savoir si le recourant peut véritablement se prévaloir d'une atteinte à sa liberté économique ou s'il a suffisamment motivé son recours sous l'angle de la garantie de la propriété peut

néanmoins rester indécise. En effet, l'atteinte potentiellement portée à ces droits est de toute manière conforme aux exigences posées par l'art. 36 Cst. en matière de restrictions de droits fondamentaux.

5.4. Selon 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 proportionnée au but visé (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 143 I 403 consid. 5.6.3 p. 412; 141 I 20 consid. 6.2.1 p. 32 et les références).

5.5. En l'occurrence, le recourant prétend, en substance, que le blocage de ses valeurs patrimoniales en application de l'O-Ukraine n'aurait plus de raison d'être, dès lors que l'ensemble de ses avoirs situés en Suisse font l'objet d'un séquestre prononcé par les autorités pénales. Selon lui, toutes les banques détenant de tels avoirs, de même que les éventuels intermédiaires financiers concernés, ont forcément procédé aux annonces requises depuis le blocage ordonné par le Conseil fédéral en février 2014. Le recourant reproche ainsi à l'arrêt attaqué de justifier son inscription à l'annexe de l'O-Ukraine par la simple possibilité abstraite et purement théorique qu'il puisse encore dissimuler des valeurs patrimoniales en Suisse. Ce faisant, il ne conteste pas que les art. 3 et 6 al. 1 LVP, dont la Cour de céans a contrôlé le respect ci-avant (cf. supra consid. 4), constituent des bases légales formelles suffisantes au maintien du blocage de ses fonds. Le recourant s'en prend en réalité uniquement à la proportionnalité de sa non-radiation de l'annexe de l'O-Ukraine, en particulier sous l'angle de sa nécessité et de sa proportionnalité au sens étroit.

5.6. Dans un ATF 141 I 20, rendu avant l'entrée en vigueur de la LVP, le Tribunal fédéral a souligné que la question du moment concret à partir duquel le maintien d'un gel administratif fondé sur l'art. 184 al. 3 Cst., parallèlement aux mesures pénales, ne se justifiait plus, relevait d'un pur examen de proportionnalité (consid. 6.1.4 p. 32). Il a observé que les avoirs des potentats déchus, ainsi que ceux de leur entourage, peuvent avoir été déposés en Suisse par le biais de montages financiers complexes, de sorte qu'il n'est pas toujours possible de déceler aussitôt l'ensemble des valeurs patrimoniales d'origine douteuse appartenant à de telles personnes. Un blocage administratif de tous les avoirs, identifiés et potentiels, peut ainsi se justifier parallèlement à d'éventuels séquestres pénaux et n'être levé qu'une fois que les diverses enquêtes ont pu être menées à chef et que l'existence d'autres avoirs suspects en Suisse a pu être écartée (consid. 6.2.4 p. 34). Cela étant, une fois la mesure de blocage décidée, il convient de s'assurer que l'État dont les biens auraient été détournés formule, dès que possible, une demande d'entraide ou toute autre requête analogue à la Confédération. Les autorités helvétiques chargées de l'enquête pénale ou de la procédure d'entraide doivent pour leur part progresser dans leurs enquêtes respectives, étant précisé qu'à défaut, la levée du blocage administratif doit être envisagée. En somme, plus la durée de la mesure précitée s'avère longue, plus les exigences quant à son maintien sont importantes; au-delà d'un délai raisonnable, en l'absence d'efforts concrets entrepris en vue de découvrir les éventuelles valeurs patrimoniales dissimulées ou d'éventuels obstacles à une conclusion plus rapide des enquêtes, seuls des indices concrets laissant penser que la place financière suisse abrite encore d'autres avoirs inconnus, appartenant

vraisemblablement à la personne contestant le blocage de ses biens, peuvent justifier une prolongation du gel d'avoirs décrété par le Conseil fédéral (consid. 6.2.4 p. 34).

5.7. La jurisprudence résumée ci-avant vaut encore sous l'empire de la LVP, qui a notamment pour fonction de codifier la pratique préexistante (cf. supra consid. 3.1). Au moment d'adopter cette loi, le législateur était conscient qu'en fonction de l'avancement des éventuelles demandes d'entraide judiciaire et des potentielles procédures pénales en Suisse, les autorités compétentes seraient appelées à prononcer assez rapidement un séquestre additionnel des valeurs patrimoniales déjà bloquées conformément à l'art. 3 LVP. Dans l'esprit du législateur, un tel séquestre additionnel ne devait pas supprimer automatiquement le blocage administratif au sens de l'art. 3 LVP. Comme le souligne le Conseil fédéral dans son message à l'appui de la LVP, il est concevable, voire dans certains cas probable, que les enquêtes menées dans le cadre de l'entraide judiciaire ou d'éventuelles procédures pénales révèlent des valeurs patrimoniales douteuses, non pas en une fois mais en plusieurs étapes en fonction de la progression des enquêtes, de sorte que ces avoirs ne soient en réalité que partiellement bloqués dans le cadre de ces procédures (Message LVP, FF 2014 5121, p. 5163).

5.8. En l'occurrence, le blocage des valeurs patrimoniales du recourant a débuté en février 2014. Il durait ainsi depuis un peu plus de cinq ans au moment où l'arrêt attaqué a été rendu, après avoir fait l'objet de plusieurs prolongations. Le 19 décembre 2018, le Conseil fédéral a justifié une troisième prolongation de l'O-Ukraine, valable jusqu'au 27 février 2020, par le fait que plusieurs procédures avaient été ouvertes durant les dernières années contre les principales personnes concernées par le blocage et que les autorités de ces pays avaient activement progressé dans le traitement des cas sur le plan judiciaire. D'après le Conseil fédéral, des jugements étaient cependant encore nécessaires pour déterminer si les avoirs bloqués étaient d'origine illicite; un renouvellement de l'O-Ukraine devait permettre de favoriser les perspectives de possibles restitutions. Ce constat a encore été réitéré le 12 décembre 2019 lors de la dernière prolongation au 27 février 2021 (communiqués de presse du Conseil fédéral des 19 décembre 2018 et 13 décembre 2019, disponible à l'adresse www.admin.ch > Documentation > Communiqués, consulté le 5 février 2020). Le Tribunal administratif fédéral a pour sa part ajouté que des actions concrètes étaient menées non seulement par les autorités suisses, mais aussi par les autorités étrangères en vue de déterminer l'origine des fonds bloqués et leur éventuelle remise à l'Ukraine. Il a souligné que la situation avait évolué favorablement à ces différents égards, malgré sa complexité, et que des décisions concrètes pouvaient être attendues dans un délai raisonnable. Relevons du reste que le recourant n'affirme pas que les procédures pénales et d'entraide engagées à son sujet présenteraient des longueurs ou des inconsistances. Il met au contraire en exergue le fait que l'entraide entre la Suisse et l'Ukraine fonctionne bien dans son cas.

5.9. Sur le vu de ce qui précède, force est d'admettre que le maintien du recourant sur la liste de l'O-Ukraine n'est pour l'heure pas disproportionné, quand bien même toutes ses valeurs patrimoniales connues en Suisse font actuellement l'objet d'un séquestre pénal en vue de leur remise à l'Ukraine. La situation financière de l'intéressé étant complexe, il n'est pas totalement exclu que l'on découvre à l'avenir d'autres avoirs, jusqu'à présent inconnus, qui ne seraient pas visés par un séquestre pénal. Cette éventualité ne doit pas être qualifiée de « purement théorique » du seul fait que cinq ans se sont écoulés depuis le début du blocage litigieux. Le gel des avoirs du recourant apparaît ainsi toujours nécessaire afin d'éviter que certains biens du recourant non encore connus puissent quitter la Suisse.

Sous l'angle de la pesée des intérêts, la durée totale du blocage se trouve encore bien en-deçà de la durée maximale de dix ans prévue par le législateur (cf. art. 6 al. 1,

3e phrase, LVP) et les différentes prolongations intervenues jusqu'à présent ne découlent pas d'un manque de diligence de la part des autorités suisses. Le blocage s'inscrit dès lors toujours dans un délai raisonnable dans le cadre duquel il n'y a pas lieu d'exiger des indices concrets laissant penser que la place financière suisse abriterait encore d'autres avoirs inconnus appartenant au recourant. Force est enfin d'admettre que la mesure porte une atteinte limitée aux droits fondamentaux de l'intéressé. Comme celui-ci le déclare lui-même, il fait de toute manière l'objet de diverses procédures pénales et d'entraide judiciaire en matière pénale. Celles-ci ont conduit au séquestre de ses biens et ont été rendues publiques. Sa radiation de la liste de l'O-Ukraine en raison de l'écoulement du temps n'aurait ainsi pas pour effet automatique de laver sa réputation, ni de le blanchir du soupçon de détention d'avoirs illicites. Elle ne lui permettrait pas davantage de disposer librement de ceux-ci pour ses affaires.

5.10. Partant, il faut considérer que le Tribunal administratif fédéral n'a pas violé le principe de proportionnalité en confirmant le maintien du recourant à l'annexe de l'O-Ukraine et, par voie de conséquence, la prolongation du blocage de ses avoirs en application de l'art. 3 LVP. La mesure s'avère en l'état toujours adaptée au but poursuivi par le Conseil fédéral, à savoir soutenir l'entraide judiciaire en matière pénale avec l'Ukraine. Le recours doit donc être rejeté en tant qu'il invoque une violation du droit à la protection de la sphère privée (art. 8 CEDH et 13 Cst.) et de la liberté économique (art. 27 Cst.), même envisagée en lien avec la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). »

II. LES PROCÉDURES PÉNALES MENÉES EN SUISSE, EN UKRAINE ET À MONACO

18. Le 3 avril 2014, le ministère public de la Confédération (MPC) ouvrit une procédure pénale contre le requérant du chef de blanchiment d'argent, infraction réprimée par l'article 305bis du code pénal. Par la suite, certains avoirs du requérant furent mis sous séquestre pénal.

19. Le 23 juin 2014, la procédure ouverte contre le requérant fut étendue au chef de participation à une organisation criminelle, infraction réprimée par l'article 260ter du code pénal.

20. Par une ordonnance du 25 janvier 2022, le MPC classa l'enquête pénale ouverte contre le requérant et leva le séquestre pénal. Il estima qu'il n'était plus opportun de poursuivre des investigations dès lors que seules les autorités ukrainiennes étaient en mesure d'enquêter.

21. Pour sa part, l'autorité judiciaire monégasque compétente rendit le 28 janvier 2021 une ordonnance de non-lieu définitive, considérant qu'il n'existait pas de preuves suffisantes démontrant que le requérant ou qui que ce fût avait commis à Monaco, comme auteur ou complice, les délits pour lesquels une procédure pénale avait été ouverte en 2015.

22. Les diverses procédures pénales ouvertes en Ukraine ont toutes été clôturées, sauf une. Les opinions des parties divergent quant à l'avancement de la procédure restante. Selon le requérant, le maintien de cette procédure est artificiel. Toutefois, le gouvernement suisse expose que l'enquête préliminaire a été suspendue dans l'attente de la localisation du requérant, que depuis le 1er janvier 2021, des mesures ont été prises à cet effet et que les

autorités ont identifié un certain nombre de témoins dont la coopération pourrait donner lieu à des investigations supplémentaires.

III. ENTRAIDE JUDICIAIRE INTERNATIONALE

23. Le Gouvernement indique que de nombreuses demandes d'entraide actives et passives ont été échangées entre la Suisse et l'Ukraine en lien avec les soupçons de corruption, de blanchiment et de détournement pesant sur l'ex-président Yanukovych et ses proches après la destitution de celui-ci, intervenue en février 2014. Il ajoute que des demandes d'entraide ont aussi été échangées entre la Suisse et plusieurs pays européens, à savoir le Liechtenstein, la Lettonie et Monaco en raison des flux financiers mis au jour dans les différentes enquêtes diligentées contre le requérant.

24. À la suite des demandes d'entraide de l'Ukraine, et sur la base des décisions de clôture rendues par l'Office fédéral de la justice le 12 janvier 2017, confirmées par des arrêts respectivement rendus par le Tribunal pénal fédéral (TPF) le 30 octobre 2017 et par le Tribunal fédéral le 17 novembre 2017, les éléments de preuve recherchés furent transmis au parquet général ukrainien le 29 novembre 2017.

25. Les demandes du requérant tendant à la levée des blocages de ses avoirs ordonnés dans le cadre de l'entraide judiciaire (« blocages d'entraide ») furent rejetées par un arrêt du TPF du 16 janvier 2018, puis par un arrêt du Tribunal fédéral du 1er mars 2018.

26. Le 8 mars 2018, le Canada radia le nom du requérant de l'annexe au règlement du 3 mai 2013 sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus.

27. Les données concernant le requérant furent supprimées de la base de données d'Interpol en application d'une décision de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol adoptée le 19 avril 2019 et d'une autre décision adoptée le 7 juin 2019 par le Secrétariat général d'Interpol sur la base, notamment, de l'arrêt du Tribunal de l'UE du 8 novembre 2017 et des décisions de non-lieu prises par certaines autorités pénales.

IV. LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE CONFISCATION MENÉE EN SUISSE

28. Lors de sa séance du 25 mai 2022, le Conseil fédéral décida de lancer une procédure administrative de confiscation des avoirs du requérant bloqués en Suisse à l'issue de la révolution ukrainienne de février 2014. À cet effet, il donna mandat au Département fédéral des finances d'ouvrir une procédure de confiscation devant le TAF. Cette procédure visait des avoirs du requérant et de sa famille en Suisse, qui s'élevaient alors à plus de 100 millions de CHF. Le Conseil fédéral publia un communiqué de presse, ainsi libellé :

Communiqué de presse, 25.05.2022

Lors de sa séance du 25 mai 2022, le Conseil fédéral a décidé de lancer une procédure administrative de confiscation visant des avoirs bloqués en Suisse à l'issue de la révolution ukrainienne de février 2014. La Suisse apporte ainsi son soutien à l'Ukraine, qui fait face à certaines difficultés dans ses efforts pour confisquer ces avoirs. Ces difficultés se sont aggravées depuis le début de la guerre en Ukraine. La décision de ce jour n'est pas liée aux sanctions adoptées en 2022 à l'encontre de la Russie.

Le Conseil fédéral a mandaté le Département fédéral des finances d'ouvrir une procédure de confiscation devant le Tribunal administratif fédéral (TAF). Cette procédure vise des avoirs de M. Yuriy Ivanyushchenko et de sa famille, qui s'élèvent à plus de 100 millions de francs. M. Yuriy Ivanyushchenko était un proche de l'ancien président Viktor Yanukovych, destitué en février 2014 lors de la révolution ukrainienne.

Le TAF déterminera si les conditions pour une confiscation sont remplies. Si, à l'issue de la procédure judiciaire, les avoirs sont définitivement confisqués, ils seront restitués à l'Ukraine.

La procédure de confiscation se fonde sur la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP). Cette loi s'applique uniquement dans des situations exceptionnelles. Elle permet de confisquer les avoirs de personnes politiquement exposées à l'étranger (PEP), mais à des conditions strictes. Il est notamment nécessaire que la justice de l'État étranger ait tenté de confisquer ces avoirs, mais qu'elle se soit trouvée dans l'incapacité d'y parvenir.

Blocage du Conseil fédéral de février 2014 et procédures judiciaires

Quelques jours après la destitution de M. Viktor Yanukovych en 2014, le Conseil fédéral avait ordonné le blocage des éventuels avoirs en Suisse du président déchu et de son entourage. Dans les mois qui ont suivi, l'Ukraine a ouvert des procédures pénales afin de confisquer ces avoirs bloqués en Suisse. Elle a déposé plusieurs demandes d'entraide auprès des autorités helvétiques. La Suisse a depuis lors transmis de nombreux documents et éléments de preuve à l'Ukraine.

Malgré cette coopération, les autorités ukrainiennes rencontrent depuis l'ouverture des procédures pénales certaines difficultés dans leurs efforts pour confisquer ces avoirs déposés en Suisse. Elles n'ont à ce jour pas été en mesure de rendre des jugements ordonnant leur confiscation. Avec le début de la guerre en Ukraine, ces difficultés se sont brutalement aggravées. Au vu de ces éléments, le Conseil fédéral a estimé que le lancement d'une procédure de confiscation en Suisse était désormais possible et opportun.

(...) »

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

I. DROIT INTERNE

29. Les dispositions pertinentes de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) prévoient ce qui suit :

Art. 184 : Relations avec l'étranger

« (...)

Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.

Art. 13 : Protection de la sphère privée

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.

Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent.

Art. 36 : Restriction des droits fondamentaux

Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.

L'essence des droits fondamentaux est inviolable. »

30. Les articles pertinents de la loi fédérale du 18 décembre 2015 sur le blocage et la restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, LVP, RS 196.1) prévoient ce qui suit :

Art. 1er : Objet

« La présente loi 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. 2 : Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

a) personnes politiquement exposées à l'étranger: personnes qui sont ou ont été chargées de fonctions publiques dirigeantes à l'étranger, en particulier chefs d'État ou de gouvernement, politiciens de haut rang au niveau national, hauts fonctionnaires de l'administration, de la justice, de l'armée et des partis au niveau national, organes suprêmes d'entreprises étatiques d'importance nationale;

b) proches: personnes physiques qui, de manière reconnaissable, sont proches des personnes au sens de la let. a pour des raisons familiales, personnelles ou pour des raisons d'affaires;

c) valeurs patrimoniales: biens de quelque nature que ce soit, matériels ou immatériels, mobiliers ou immobiliers.

Art. 3 : Blocage en vue de l'entraide judiciaire

En vue de soutenir une éventuelle coopération dans le cadre de l'entraide judiciaire avec l'État 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 droit 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 droit économiques.

Le blocage n'est admissible qu'aux conditions suivantes:

a) le gouvernement ou certains membres du gouvernement de l'État d'origine ont perdu le pouvoir ou un changement de celui-ci apparaît inexorable;

b) le degré de corruption dans l'État 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.

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 États 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 États et organisations.

Art. 4 : Blocage en vue de la confiscation en cas d'échec de l'entraide judiciaire

En vue de l'ouverture d'une procédure de confiscation, le Conseil fédéral peut décider du 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 droit 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 droit économiques.

Le blocage n'est admissible qu'aux conditions suivantes:

a. les valeurs patrimoniales ont fait l'objet d'une mesure provisoire de saisie dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire internationale en matière pénale ouverte à la demande de l'État d'origine;

b. l'État d'origine n'est pas en mesure de répondre aux exigences de la procédure d'entraide judiciaire du fait de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son appareil judiciaire ou du dysfonctionnement de celui-ci (situation de défaillance);

c. la sauvegarde des intérêts de la Suisse exige le blocage de ces valeurs patrimoniales.

Le blocage est également admissible si, après le dépôt d'une demande d'entraide judiciaire, la coopération avec l'État d'origine s'avère exclue du fait qu'il existe des raisons de croire que la procédure dans l'État d'origine ne respecte pas les principes de procédure déterminants prévus à l'art. 2, let. a, de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale et pour autant que la sauvegarde des intérêts de la Suisse l'exige.

Art. 5 : Adaptation et publication des listes

Lorsque le blocage prononcé en vertu de l'art. 3 revêt la forme d'une ordonnance (ordonnance de blocage), le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) peut adapter la liste nominative des personnes visées par le blocage des valeurs patrimoniales qui figure en annexe de cette ordonnance. Après consultation des autres départements concernés, il peut ajouter ou radier des personnes politiquement exposées à l'étranger ou leurs proches, si la coordination internationale avec les principaux États partenaires et organisations internationales ou la sauvegarde des intérêts de la Suisse l'exige.

Le DFAE radie sans délai de cette liste les personnes contre lesquelles le blocage s'avère infondé.

La liste nominative des personnes qui figure en annexe de l'ordonnance de blocage est publiée au Recueil officiel du droit fédéral. Elle peut contenir des données personnelles et des données sensibles, notamment quant à l'appartenance actuelle ou passée à un parti politique ou quant à l'existence de poursuites ou de sanctions pénales ou administratives.

Art. 6 : Durée du blocage

La durée du blocage de valeurs patrimoniales prononcé en vertu de l'art. 3 est de quatre ans au plus. Le Conseil fédéral peut prolonger le blocage d'un an renouvelable si l'État d'origine a exprimé sa volonté de coopérer dans le cadre de l'entraide judiciaire. La durée maximale du blocage est de dix ans.

Les valeurs patrimoniales bloquées en application de l'art. 4 restent bloquées jusqu'à l'entrée en force de la décision relative à leur confiscation. Si aucune action en confiscation n'est ouverte dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en force de la décision de blocage prononcée en vertu de l'art. 4, le blocage des valeurs patrimoniales est caduc.

Art. 7 : Obligation de communiquer et de renseigner

Les personnes et les institutions qui détiennent ou gèrent en Suisse des valeurs patrimoniales de personnes tombant sous le coup d'une mesure de blocage au sens de l'art. 3 doivent les communiquer sans délai au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (bureau de communication).

Les personnes et les institutions qui, sans détenir ou gérer en Suisse de telles valeurs patrimoniales, en ont connaissance de par leurs fonctions, doivent les communiquer immédiatement au bureau de communication.

Sur la base des indications reçues en vertu de l'al. 2, le bureau de communication peut demander des informations concernant des valeurs patrimoniales visées par un blocage prononcé en vertu de la présente loi à toute personne ou institution pouvant détenir ou gérer de telles valeurs.

Les personnes et les institutions visées aux al. 1 à 3 doivent, sur demande du bureau de communication, fournir en outre toutes les informations et tous les documents relatifs aux valeurs patrimoniales annoncées qui sont nécessaires à l'exécution de la présente loi, pour autant qu'elles disposent de ces informations.

Les avocats et les notaires ne sont pas soumis à l'obligation de communiquer et de renseigner dans la mesure où ils sont astreints au secret professionnel au sens de l'art. 321 du code pénal[4].

Le bureau de communication transmet les informations reçues en vertu des al. 1 à 3 au DFAE et à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Le Conseil fédéral règle les modalités de la collaboration, dans le cadre de la présente loi, entre le DFAE, l'OFJ et le bureau de communication.

Art. 20 : Demande de radiation

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.

Le DFAE statue sur la demande.

Art. 21 : Recours

Conformément aux dispositions générales de la procédure fédérale, un recours peut être déposé contre les décisions prises en vertu de la présente loi.

Le recours n'a pas d'effet suspensif. L'art. 55, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative n'est pas applicable.

Les ordonnances de blocage ne sont pas sujettes à recours.

31. Les articles pertinents de la Loi sur les publications officielles (LPubl) du 18 juin 2004 (RS 170.512) sont libellés comme il suit :

Art. 1 : Objet

« La présente loi régit la publication par la Chancellerie fédérale :

a. des recueils du droit fédéral (Recueil officiel du droit fédéral, RO et Recueil systématique du droit fédéral, RS) ;

(...)

Art. 1a : Publication en ligne[2]

La publication au sens de la présente loi est effectuée de manière centralisée sur une plate-forme en ligne accessible au public (plate-forme).

La publication permet en principe la consultation des versions successives du texte, sous une forme également lisible par ordinateur. Le Conseil fédéral fixe les exceptions.

[2] En vigueur depuis le 1er janvier 2016.

Art. 2 : Actes de la Confédération

Sont publiés dans le RO:

(...)

c. les ordonnances de l'Assemblée fédérale ;

(...)

Art. 8 : Effets juridiques de la publication

Les obligations juridiques inscrites dans les textes visés aux art. 2 à 4 naissent dès que les textes en question ont été publiés conformément aux dispositions de la présente section. »

32. Dans sa teneur en vigueur au moment des faits et restée identique jusqu'à ce jour, à l'exception du nom de certaines personnes mentionnées dans son annexe, l'ordonnance de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de l'Ukraine du 25 mai 2016 (O-Ukraine; RS 196.127.67) prévoyait ce qui suit :

Art. 1er : Blocage en vue de l'entraide judiciaire

« Les valeurs patrimoniales des personnes politiquement exposées à l'étranger et de leurs proches cités dans l'annexe sont bloquées.

Annexe

Personnes politiquement exposées à l'étranger et proches dont les valeurs patrimoniales font l'objet d'un blocage en vertu de l'art. 1 :

(...)

Yuriy IVANYUSHCHENKO, né le 21 février 1959, parlementaire, proche de Viktor Yanukovych

(...). »

33. Ladite ordonnance fut prolongée plusieurs fois, avant d'être abrogée avec effet au 28 février 2023.

II. LA PRATIQUE INTERNE

34. Dans son arrêt du 13 décembre 2014 (ATF 141 I 20) portant sur le refus de radier le nom d'une personne figurant dans l'annexe à l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de la République arabe d'Égypte (O-Égypte), le Tribunal fédéral a notamment précisé ce qui suit :

« 4.2 Aux termes de l'art. 184 al. 3 Cst.: « Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps ». De cette disposition constitutionnelle l'exécutif fédéral peut déduire, si nécessaire directement et exclusivement, une compétence normative dans le domaine des relations internationales (cf. art. 7c al. 1 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement

et de l'administration [LOGA; RS 172.010] ...), visant à préserver les intérêts de la politique étrangère suisse (GIOVANNI BIAGGINI, in BV, 2007, nº 12 ad art. 184 Cst. p. 815). Ce pouvoir normatif prend la forme d'une ordonnance indépendante de substitution (ATF 132 I 229 conseil. 10.1 p. 243...).

L'art. 184 al. 3 Cst. prévoit, en des termes généraux, à quelles conditions objectives le Conseil fédéral est autorisé à user de cette prérogative. Lorsque le pouvoir exécutif adopte une ordonnance qui s'en tient auxdites conditions constitutionnelles, l'art. 184 al. 3 Cst. vaut à lui seul base légale suffisante, permettant également de restreindre, en tant que de besoin, les libertés fondamentales des particuliers (ATF 132 I 229 consid. 10.1 p. 243). Partant, savoir si l'art. 184 al. 3 Cst. constitue une base légale suffisante implique de déterminer, à titre préjudiciel, si l'acte à l'origine de la décision attaquée (cf. ATF 139 II 384 consid. 2.3 p. 390), en l'occurrence l'O-Égypte, en respecte les conditions.

4.3 En revanche, on ne saurait assimiler les « intérêts du pays » ainsi que le caractère nécessaire des décisions qui sont évoqués à l'art. 184 al. 3 Cst. aux notions d'intérêt public et de proportionnalité qui sont posées à l'art. 36 al. 2 et 3 Cst. dans l'optique de limiter un droit fondamental. Tandis que les premiers termes énoncent les conditions matérielles auxquelles le Conseil fédéral se voit exceptionnellement reconnaître le droit de réglementer, à la manière du pouvoir législatif, certains aspects des relations internationales, le respect des secondes notions doit se déterminer en fonction des circonstances ainsi que de l'évolution de la situation individuelle des personnes concernées, en l'occurrence l'inscription sur la liste, suivie du blocage administratif des avoirs bancaires en Suisse dont le recourant est le titulaire ou l'ayant droit économique. Partant [...], l'examen des conditions d'application de l'art. 184 al. 3 Cst. en lien avec l'existence d'une base légale suffisante (art. 36 al. 1 Cst.; cf. infra consid. 5.1) ne coïncide pas avec les conditions du respect de l'intérêt public et de la proportionnalité au sens des art. 36 al. 2 et 3 Cst., qu'il y a donc lieu d'aborder séparément (cf. ATF 132 I 229 consid. 10 et 11 p. 243 ss).

6.1.2 Est en effet visée par l'O-Égypte et partant gelée l'intégralité des avoirs et des ressources économiques appartenant à ou sous contrôle de personnes politiquement exposées, alors que seuls des biens limitativement énumérés peuvent être séquestrés par les autorités pénales. Par nature, ces deux mesures sont donc différentes. En outre, leurs finalités se distinguent: tandis que les mesures de séquestre pénal obéissent aux règles (plus) strictes et objectifs spécifiques de l'entraide pénale internationale et du droit ainsi que de la procédure pénale (cf., notamment, ATF 140 IV 57 consid. 4.1.1 p. 61 s....), les mesures de gel administratif prises en vertu de l'O-Égypte interviennent dans le but préventif de faciliter une éventuelle future exécution du droit pénal et de l'entraide. Par ailleurs, même si les avoirs et ressources visés par l'ordonnance peuvent, à un moment donné, se recouper entièrement avec les biens séquestrés sur le plan pénal, le gel fondé sur un acte qui, comme l'O-Égypte, repose sur l'art. 184 al. 3 Cst., est plus large. Il concerne aussi des fonds qui seraient cachés ou inconnus et dont l'existence ne serait révélée qu'ultérieurement. »

35. Dans son arrêt B-2093/2018 du 11 juin 2019 statuant sur un recours dirigé contre un refus de radiation d'un nom de l'annexe à l'ordonnance du 25 mai 2016 de blocage de valeurs patrimoniales dans le contexte de la Tunisie (O-Tunisie, RS 196.127.58), le TAF s'est interrogé sur la durée du blocage des valeurs patrimoniales du recourant et s'est exprimé en ces termes :

« 4.7.1. En l'espèce, à ce jour, plus de huit années se sont écoulées depuis le blocage des valeurs patrimoniales du recourant.

Lorsque le Conseil fédéral a prolongé pour la dernière fois l'O-Tunisie [...], 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).

4.7.2 [...]

4.7.3 Le Tribunal accorde 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. Certes, huit années se sont écoulées depuis le blocage et l'art. 6 al. 1 3e phrase LVP prévoit une durée maximale du blocage de dix ans. Si le Tribunal doit se montrer d'autant plus exigeant envers les autorités compétentes quant aux efforts entrepris pour faire avancer les procédures en cours que le délai maximal prévu par la loi est proche [...], 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 tunisien, 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 *in fine*), pour permettre d'exclure tout manque de diligence de leur part. Il faut rappeler ici 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...). »

36. Le Gouvernement indique que les tribunaux suisses font preuve de retenue lorsqu'ils examinent si la condition de la sauvegarde des intérêts de la Suisse (cf. article 184 alinéa 3 de la Constitution et article 3 alinéa 2 d) de la LVP), qui relève d'une appréciation éminemment politique de la part du Conseil fédéral, est remplie (ATF 146 I 157 considérant 4.4 ; 141 I 20 considérants 5.1.1 et 5.2; 132 I 229, considérant 10.3; arrêt du TAF B-5905/2012 du 27 novembre 2015, considérant 5.1.2).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

37. Le requérant allègue, en particulier, que l'inscription de son nom sur la liste annexée à l'O-Ukraine en guise de sanctions contre les anciens dirigeants de l'Ukraine (gouvernement de Viktor Yanukovych), ainsi que la mesure de blocage de l'ensemble de ses avoirs et intérêts patrimoniaux en Suisse en vigueur depuis le 28 février 2014 portent gravement atteinte au respect de sa réputation, composante du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention. Cette disposition est ainsi libellée :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

A. Sur la recevabilité

1. Le délai de six mois

a) Thèses des parties

i. Le Gouvernement

38. Le Gouvernement souligne que la présente requête a été introduite le 11 décembre 2020, c'est-à-dire plus de six mois après l'arrêt du TF du 11 mars 2020, qui a été notifié au requérant le 6 avril 2020 et réceptionné le 7 avril 2020. Il déclare savoir que, le 9 avril 2020, la Cour a publié sur son site internet un communiqué annonçant des mesures exceptionnelles dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Toutefois, il rappelle que le délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention dans sa teneur en vigueur au moment des faits – soit avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 15 – est un délai légal, prévu expressément par la Convention. Il estime que ce délai n'est pas susceptible d'être prolongé par voie judiciaire de façon générale, qui plus est sans aucune consultation préalable des Hautes Parties contractantes.

ii. Le requérant

39. Invoquant l'extension du délai accordé par la Cour en raison de la pandémie de COVID-19 et se référant à cet effet à un communiqué de la Cour du 9 avril 2020, le requérant affirme qu'il disposait d'un délai de neuf mois

pour introduire valablement sa requête. Il considère ainsi que le délai pour saisir la Cour dans son affaire expirait le 7 janvier 2021.

40. Par ailleurs, se référant une communication de la Cour du 20 avril 2020 qu'il juge claire et non équivoque, le requérant combat la thèse du Gouvernement, affirmant que ses deux conseils ont été confrontés à des mesures de confinement strictes mises en place par l'État français du 17 mars au 11 mai 2020 et du 30 octobre au 15 décembre 2020 et dont le non-respect était passible de sanctions pénales, en particulier M[e] G. Thuan Dit Dieudonné, dont l'activité judiciaire et celle de son cabinet ont été totalement bloquées pendant ces périodes.

b) Appréciation de la Cour

41. Dans la décision *Saakashvili c. Géorgie* (déc.), n[o] 6232/00 et 22394/20, § 49, 1[er] mars 2022, la Cour a dit ce qui suit (traduction faite par le greffe) :

> « (...) [L]e 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé proclama l'urgence de santé publique de portée internationale – le niveau plus élevé d'alerte – en raison de la flambée épidémique mondiale de (...) Covid-19 (...). Face à ces développements, les 16 mars et 9 avril 2020 le président de la Cour annonça l'adoption d'un certain nombre de mesures exceptionnelles de manière à permettre aux requérants, aux Hautes Parties contractantes et à la Cour de pallier les difficultés ayant surgi. L'une des conséquences de ces mesures (adoptées par le président dans l'exercice du pouvoir que lui confère l'article 9 du règlement de la Cour de diriger les travaux et les services de celle-ci) était que le greffe de la Cour devait enregistrer les requêtes nouvellement reçues, sans préjuger de toute décision judiciaire ultérieure en la matière, en ajoutant trois mois au total dans le calcul de la règle des six mois pour chaque délai de six mois civils qui avait commencé à courir ou, sinon, qui devait expirer à un moment quelconque entre le 16 mars et le 15 juin 2020. »

42. La Cour a ensuite examiné les conséquences de l'imposition soudaine et inattendue de confinements dans la quasi-totalité des États contractants à l'aune de la nécessité de préserver le droit de recours individuel et d'assurer le respect des engagements des Hautes Parties contractantes résultant de la Convention, au sens des articles 19 et 34 de la Convention (*ibidem*, §§ 52-53). Dans ce contexte, elle a également pris en compte les considérations tenant à la sécurité juridique qui sous-tendent la règle des six mois prévue à l'article 35 § 1 (*ibidem*, § 47).

43. La Cour a ensuite conclu ce qui suit (traduction faite par le greffe) :

> « 57. (...) [S]e référant à sa compétence interprétative prévue par l'article 32 de la Convention, la Cour conclut que, dans le but de préserver le droit de recours individuel pendant la flambée de la pandémie mondiale, la méthode de calcul des six mois doit être adaptée à la réalité de cette crise sanitaire.
>
> 58. Il s'ensuit que, lorsque le délai de six mois civils avait commencé à courir ou, sinon, devait expirer pendant la période annoncée dans les décisions du président de la Cour (entre le 16 mars et le 15 juin 2020), le délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention devrait exceptionnellement être considéré comme suspendu pour trois mois civils au total. »

44. Dans le cas de M. Saakashvili, le délai de six mois aurait dû normalement expirer le 1er avril, pendant la phase la plus critique de la pandémie mondiale (*ibidem*, § 55) et pendant la période dérogatoire. La Cour a considéré que le requérant disposait exceptionnellement de trois mois supplémentaires – jusqu'au 1er juillet 2020 – pour la saisir. Elle a donc déclaré recevable la requête de M. Saakashvili, introduite le 25 mai 2020.

45. La même approche a été suivie dans des arrêts ultérieurs (voir, par exemple, *X et autres c. Irlande*, nos 23851/20 et 24360/20, § 58, 22 juin 2023, *Koilova et Babulkova c. Bulgarie*, no 40209/20, § 25, 5 septembre 2023, et *Validity Foundation on behalf of T.J. c. Hongrie*, no 31970/20, § 57, 10 octobre 2024).

46. En l'espèce, le délai de six mois a commencé à courir le 7 avril 2020, date de la notification de l'arrêt du Tribunal fédéral du 11 mars 2020. Force est donc de constater que le début du délai de six mois se situait dans la période dérogatoire (du 16 mars au 15 juin 2020), pour laquelle une prolongation de trois mois a été accordée. Ce délai a expiré le 7 janvier 2021. La Cour ayant été saisie le 11 décembre 2020, le délai de six mois visé par l'article 35 § 1 a été respecté.

47. Compte tenu de ce qui précède, la Cour rejette l'exception tirée du non-respect du délai de six mois.

2. *Incompatibilité* ratione *materiae*

a) Thèses des parties

i. Le Gouvernement

48. Le Gouvernement rappelle que, pour que l'article 8 entre en ligne de compte, l'attaque à la réputation personnelle doit atteindre un certain niveau de gravité et avoir été effectuée de manière à causer un préjudice à la jouissance personnelle du droit au respect de la vie privée.

49. Le Gouvernement souligne également que ces conditions valent pour la réputation sociale en général et pour la réputation professionnelle en particulier. Il estime que l'atteinte alléguée au droit au respect de la vie privée du requérant qui, selon ce dernier, découle de l'inscription et du maintien de son nom dans l'annexe à l'O-Ukraine ne présente pas le niveau de gravité requis par la jurisprudence de la Cour.

50. Le Gouvernement estime qu'en l'espèce, l'atteinte en question résulte de manière prévisible – au moins pour partie – des propres actions du requérant, le terme « actions » s'entendant notamment des irrégularités d'une nature autre que pénale qui engagent la responsabilité juridique d'une personne et emportent des conséquences négatives prévisibles sur sa vie privée.

51. En outre, le Gouvernement indique que le requérant est lui-même une personnalité publique puisqu'il a été un parlementaire ukrainien et un proche de l'ex-président. Il estime dès lors que les circonstances de l'affaire réduisent

sensiblement la portée d'une éventuelle atteinte à l'article 8, au point que celle-ci ne saurait être qualifiée de grave. Selon lui, le grief de violation du droit au respect de la vie privée est en conséquence incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

ii. Le requérant

52. Le requérant soutient que les mesures litigieuses constituent à l'évidence une grave ingérence dans son droit au respect de sa vie privée. Il avance que l'atteinte causée à son droit à la réputation par la collecte de ses données personnelles dans le cadre de la procédure administrative et par la publication de son identité sur l'O-Ukraine ne fait ici aucun doute.

53. Par ailleurs, le requérant allègue que l'inscription de son nom sur la liste publique ici en cause – motivée, selon lui, par des accusations infamantes de détournement de fonds publics, d'enrichissement illicite, d'appartenance à une organisation criminelle de type mafieux, de corruption et d'origine douteuse des biens bloqués – a d'importantes conséquences sur sa réputation d'homme d'affaires en Ukraine et ailleurs, et que le maintien de son nom sur cette liste accroît l'opprobre et la méfiance à son égard. Selon lui, le Tribunal fédéral lui-même l'a reconnu dans son arrêt (arrêt du Tribunal fédéral, considérants 5.2 et 5.3), ce qui suffirait à faire conclure à l'applicabilité de l'article 8 de la Convention.

54. Enfin, le requérant dit ne pas comprendre en quoi l'atteinte ici en cause – dénoncée et reconnue, selon lui, par les juridictions suisses – résulterait de manière prévisible de ses propres actions. Il affirme au contraire n'avoir jamais été reconnu coupable d'une quelconque infraction pénale dans le cadre des procédures nationales, qui l'ont toujours innocenté des accusations fallacieuses dirigées contre lui.

b) Appréciation de la Cour

55. La notion de « vie privée » est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive, qui recouvre également l'intégrité physique et morale de la personne. Elle peut donc englober de multiples aspects de l'identité physique et sociale d'un individu. L'article 8 protège en outre un droit à l'épanouissement personnel et celui de nouer et de développer des relations avec autrui et avec le monde extérieur (*S. et Marper c. RoyaumeUni* [GC], nº 30562/04 et 30566/04, § 66, CEDH 2008, *Gillberg c. Suède* [GC], nº 41723/06, § 66, 3 avril 2012, et *Bărbulescu c. Roumanie* [GC], nº 61496/08, § 70, CEDH 2017 (extraits)).

56. Parallèlement à l'évolution de sa jurisprudence en la matière, la Cour a été appelée à rechercher si le droit au respect de la réputation, non expressément mentionné à l'article 8, relevait ou non de la notion de « vie privée ». Dans son arrêt *Pfeifer c. Autriche* (nº 12556/03, § 35, 15 novembre 2007), elle a dit, à la lumière de sa jurisprudence, que la

réputation d'une personne, quand bien même celle-ci serait critiquée dans le cadre d'un débat public, était un attribut de son identité personnelle et de son intégrité psychologique et relevait donc aussi de sa « vie privée » (voir aussi *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, § 97, 25 septembre 2018, *Hurbain c. Belgique* [GC], n° 57292/16, § 189, 4 juillet 2023).

57. La Cour rappelle également que l'atteinte à la réputation d'un individu doit présenter un certain niveau de gravité et avoir été portée de manière à causer un préjudice à la jouissance personnelle du droit au respect de la vie privée pour que l'article 8 trouve à s'appliquer (*Denisov*, précité, § 112, *A. c. Norvège*, n° 28070/06, §§ 63-64, 9 avril 2009, *Polanco Torres et Movilla Polanco c. Espagne*, n° 34147/06, §§ 40 et 44, 21 septembre 2010, *Delfi AS c. Estonie* [GC], n° 64569/09, § 137, CEDH 2015, et *Bédat c. Suisse* [GC], n° 56925/08, § 72, CEDH 2016). Une personne ne saurait invoquer l'article 8 pour se plaindre d'une atteinte à sa réputation qui résulterait de manière prévisible de ses propres actions, telle une infraction pénale *(Denisov*, précité, § 97, *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, n°s 55480/00 et 59330/00, § 49, CEDH 2004-VIII, et *Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], n° 39954/08, § 83, 7 février 2012). Dans l'arrêt *Gillberg*, précité, la Grande Chambre n'a pas limité cette règle à l'atteinte à la réputation et l'a élargie en un principe plus large selon lequel tout préjudice personnel, social, moral et économique peut être considéré comme une conséquence prévisible de la perpétration d'une infraction pénale et ne peut pas servir de fondement à un grief consistant à dire qu'une condamnation pénale constitue en soi une atteinte au droit au respect de la « vie privée » (*ibidem*, § 68). Ce principe plus large vaut non seulement pour les infractions pénales mais aussi pour les irrégularités d'une autre nature, qui engagent d'une certaine manière la responsabilité juridique d'une personne et emportent des conséquences négatives prévisibles sur la « vie privée » (*Hurbain*, précité, § 189, *Denisov*, précité, § 98).

58. En l'espèce, la Cour observe que le Tribunal fédéral, statuant en dernière instance, a constaté que le refus de radier le nom du requérant de l'annexe à l'O-Ukraine avait pour conséquence de laisser figurer ce nom sur une liste publique de personnes dont les valeurs patrimoniales faisaient l'objet d'un blocage en raison, d'une part, des liens particuliers qu'elles entretenaient avec un gouvernement étranger de prime abord corrompu et, d'autre part, d'un soupçon d'illicéité quant à l'origine des biens bloqués (considérant 5.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral; paragraphe 17 ci-dessus). Par ailleurs, elle note que le Tribunal fédéral a jugé que, dans la mesure où elle était susceptible d'entacher le crédit du requérant, une telle décision portait atteinte à la sphère privée de celui-ci telle que protégée par l'article 8 de la Convention, comme l'avait également reconnu le Tribunal administratif fédéral.

59. La Cour est d'avis que le requérant pouvait se prévaloir de l'article 8 de la Convention, sous l'angle du droit au respect de sa réputation, pour contester l'inscription de son nom sur la liste annexée à l'O-Ukraine,

accessible au public. Elle estime que l'atteinte alléguée à la réputation du requérant présentait un niveau de gravité suffisant pour pouvoir causer un préjudice à la jouissance personnelle du droit de celui-ci au respect de sa vie privée, et ce notamment à cause du maintien de la mesure litigieuse pendant une durée considérable. Elle considère ensuite que dans le cas particulier du requérant, la question de savoir si l'atteinte litigieuse à sa réputation résultait de manière prévisible de ses propres actions, notamment son association à l'ancien régime ukrainien, considéré de prime abord corrompu, ne concerne pas l'applicabilité de l'article 8 mais doit être prise en compte dans la pesée des intérêts que la Cour opérera sous l'angle de la nécessité de la mesure litigieuse (paragraphes 108 et suiv. ci-dessous).

60. Il s'ensuit que l'article 8 de la Convention s'applique au présent litige et, dès lors, qu'il convient de rejeter l'exception d'incompatibilité *ratione materiae* soulevée par le Gouvernement s'agissant du grief tiré de l'inscription du nom du requérant sur la liste annexée à l'O-Ukraine.

61. En revanche, la Cour estime que le grief tiré du blocage des avoirs du requérant par les autorités suisses ne relève pas de l'article 8 de la Convention, ni du droit au respect de la réputation ni d'un autre aspect de la vie privée au sens de cette disposition. Elle rappelle encore que la Suisse n'a pas ratifié le Protocole n° 1 à la Convention, et que cet État n'est dès lors pas lié par l'obligation de protéger la propriété du requérant, au sens de l'article 1 dudit Protocole. Dans ces conditions, la question du blocage des avoirs du requérant échappe au contrôle de la Cour. Il s'ensuit que la Cour doit se borner à examiner, sous l'angle du droit au respect de la réputation, la question de l'inscription du nom du requérant sur une liste publique.

62. Partant, la Cour déclare le grief tiré de l'article 8 recevable en ce qui concerne l'atteinte à la réputation par l'inscription du nom du requérant sur la liste de l'annexe à l'O-Ukraine, et irrecevable pour le surplus.

3. Conclusion concernant la recevabilité

63. Constatant que le grief tiré de l'article 8 concernant l'atteinte à la réputation par l'inscription du nom du requérant sur la liste annexée à l'O-Ukraine n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le requérant

64. Le requérant soutient que si la légitimité du but initialement poursuivi en février 2014 faisait peu de doute, puisqu'il consistait – conformément à l'article 3 de la LVP – à soutenir « une éventuelle coopération dans le cadre

de l'entraide judiciaire » voire une procédure d'entraide une fois l'Ukraine stabilisée, force est de constater que ce but a disparu par la suite, du fait, selon lui, de l'écoulement du temps, de la mauvaise foi des autorités ukrainiennes, des perspectives négatives d'une telle procédure d'entraide et du manque de diligence des autorités suisses.

65. Selon le requérant, il est patent de constater que la procédure pénale suisse a été levée le 25 janvier 2022, que la procédure d'entraide judiciaire en matière pénale ne présente aucune perspective d'aboutissement – faute pour les autorités ukrainiennes de pouvoir prouver la réalité des accusations fallacieuses qu'elles portent contre lui depuis des années –, et que le blocage préventif fondé sur la LVP n'a plus lieu d'être.

66. Dans ces conditions, le requérant estime que la Cour peut raisonnablement s'interroger sur les véritables motifs d'une procédure de blocage préventif aussi longue alors même, selon lui, que le Canada et les États-Unis ont depuis longtemps décidé de radier son nom de leurs listes de sanctions économiques, que les procédures pénales engagées en Suisse et à Monaco à la suite des demandes d'entraide en matière pénale formulées par l'Ukraine ont abouti à un non-lieu général faute de preuves suffisantes, que le Tribunal de l'Union européenne a estimé que l'inscription de son nom sur les listes de sanctions par le Conseil de l'Union procédait d'une erreur manifeste d'appréciation et qu'Interpol a décidé de radier son nom de ses bases de données compte tenu de l'incohérence des informations fournies par le ministère de la Justice ukrainien.

67. Quant à la nécessité de la mesure dans une société démocratique, le requérant considère que l'équilibre des intérêts en présence a été manifestement rompu à son détriment, à l'issue d'une procédure ayant donné lieu à l'application de la législation suisse pertinente et de la pratique jurisprudentielle y relative qui, selon lui, n'offraient pas de garanties adéquates et suffisantes contre les abus et l'arbitraire. À cet égard, il affirme notamment que le Tribunal fédéral a considéré que les conditions légales fixées par l'article 3 § 2 a) (la perte du pouvoir politique) et b) (le haut degré de corruption du pays concerné) de la LVP ne devaient être remplies qu'« au moment du blocage initial », sans tenir compte d'une évolution favorable dans le pays concerné ni du fait que des procédures d'entraide avaient été engagées, et qu'il s'était ainsi privé d'éléments d'appréciation de réexamen des conditions légales. Il avance que le Gouvernement l'a concédé dans ses observations, sans pour autant répondre véritablement à ce grief.

68. En outre, le requérant soutient que le motif tenant à la « nécessité pour la Suisse de préserver son image et ses relations avec les autres États », qui découlerait de l'article 3 alinéa 2 d) de la LVP et que le Gouvernement a avancé dans ses observations écrites est particulièrement flou et revient à vider de sa substance le droit des personnes concernées – dont le sien – de formuler une demande de radiation, car il était susceptible de faire systématiquement obstacle à une telle demande alors même qu'une procédure

d'entraide avait déjà été engagée, que les fonds étaient déjà sous séquestres pénaux et que les principaux partenaires commerciaux et institutionnels de la Suisse avaient radié son nom de leurs listes de sanctions respectives.

69. Le requérant critique également l'argument du Gouvernement selon lequel le maintien du blocage de ses avoirs se justifierait au motif qu'il n'est pas « totalement exclu » que d'autres valeurs patrimoniales lui appartenant puissent être encore découvertes. À cet égard, il avance que de nombreuses années se sont écoulées depuis le gel initial de ses avoirs et que toutes les banques suisses détenant de tels avoirs, de même que les éventuels intermédiaires financiers concernés, ont procédé aux déclarations nécessaires conformément à leurs obligations légales contraignantes sous peine de sanction.

70. En outre, le requérant avance que l'argument selon lequel on ne saurait exclure « toute possibilité qu'à l'avenir une détérioration significative du fonctionnement de l'appareil ukrainien judiciaire entraîne l'impossibilité de poursuivre la coopération judiciaire avec ce pays justifiant le prononcé d'un blocage confiscatoire », exposé par le DFAE dans sa décision du 4 juin 2018 et repris par le Gouvernement devant la Cour, confine à l'arbitraire et revient en pratique à opposer une fin de non-recevoir aux demandes de radiation.

71. Le requérant avance également que selon l'article 3 aliéna 2 c) de la LVP, la seule « vraisemblance » de l'origine illicite des avoirs d'une personne suffit à faire inscrire et maintenir le nom de celle-ci sur une liste de blocage avec toutes les conséquences en découlant, et que ce critère n'est assorti d'aucun contrepoids adéquat et suffisant, de sorte qu'il n'est nullement nécessaire que soient préalablement établies la culpabilité ou la responsabilité civile ou administrative de cette personne. Selon le requérant, le Gouvernement a concédé que la vraisemblance pouvait ainsi découler d'un délit non défini.

72. Par ailleurs, le requérant soutient que le Tribunal fédéral n'a pas pris en compte la durée – à ses yeux excessive – de la procédure pénale ukrainienne, selon lui artificiellement maintenue depuis 2014 sans aucune avancée notable, ni des durées respectives de la procédure d'entraide engagée en 2015 et de la procédure pénale suisse, ouverte en 2014 et clôturée en 2022, qui ont toutes échoué à rapporter la moindre preuve concrète de l'existence d'actes répréhensibles. Selon lui, le Tribunal fédéral n'a pas non plus tenu compte des doutes plus que sérieux pesant sur la fiabilité des informations données et demandées par l'Ukraine, ni du manque de diligence qu'il impute aux autorités suisses en ce qui concerne l'état d'avancement concret des enquêtes en cours, leur caractère raisonnable, leur fiabilité et leurs perspectives d'achèvement.

73. Sur ce dernier point, le requérant allègue que dans son arrêt du 11 mars 2020, le Tribunal fédéral est allé à l'encontre de sa propre jurisprudence – selon lui citée par le Gouvernement lui-même – voulant que

le maintien d'une mesure de blocage ne puisse en principe se justifier que si a) les autorités nationales requérantes progressent activement dans le traitement du dossier et des actions concrètes sont menées, b) il existe des perspectives réelles d'aboutissement dans un délai raisonnable, et c) les autorités suisses ne manquent pas à leur devoir de diligence. Il estime que c'est précisément l'inverse qui s'est produit en l'espèce.

74. À cet égard, le requérant maintient que les allégations des autorités ukrainiennes n'ont jamais été étayées par des éléments concrets avérés par la procédure et qu'elles demeurent de simples allégations. Dans ces conditions, il estime que les informations communiquées par les autorités ukrainiennes sont manifestement sujettes à caution et peu fiables – voire mensongères – et que leurs incohérences manifestes devraient interdire aux autorités suisses de leur accorder autant de crédit qu'elles ne le font.

75. Enfin, le requérant soutient que les juridictions nationales ont discrédité, avec une particulière mauvaise foi, l'arrêt rendu le 8 novembre 2017 par le Tribunal de l'UE (paragraphe 8 ci-dessus) d'où il ressort, selon lui, qu'à l'instar des autorités suisses, le Conseil de l'UE avait manifestement manqué à ses obligations de diligence, de bonne administration et d'examen soigneux et impartial du bien-fondé des motifs invoqués à l'appui de l'inscription ou du maintien du nom d'une personne sur une liste de personnes faisant l'objet de mesures restrictives. Il avance que le Tribunal de l'UE a précisé, au paragraphe 65 du même arrêt, que le contrôle juridictionnel ne devait pas être « limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués » – comme ce fut le cas en l'espèce, selon lui –, mais devait porter sur le point de savoir si ces motifs étaient étayés de façon suffisamment précise et concrète.

76. Au vu de ce qui précède, le requérant estime que l'ingérence litigieuse ne répond pas à un besoin social impérieux, que les juridictions suisses ne l'ont pas justifiée par des motifs « pertinents et suffisants » et qu'il y a eu, de ce fait, violation de l'article 8 § 1 de la Convention.

b) Le Gouvernement

77. Le Gouvernement soutient qu'à supposer même que le requérant ait subi une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée, cette ingérence reposait sur une base légale, à savoir la LVP (articles 3 et 6) et l'O-Ukraine (article 1).

78. S'agissant de la question de savoir si l'ingérence poursuivait un but légitime, le Gouvernement indique que l'un des objectifs importants de la LVP consistait à préserver la réputation de la place financière suisse et les relations bilatérales avec d'autres pays, ainsi qu'à promouvoir l'état de droit.

79. Le Gouvernement note également que le blocage des avoirs ordonné en application de l'article 3 de la LVP visait à soutenir « une éventuelle coopération dans le cadre de l'entraide judiciaire avec l'État d'origine » (article 3 alinéa 1 de la LVP). Il expose plus précisément que le blocage

litigieux avait pour objectif d'éviter que les fonds de l'ancien chef d'État ukrainien et de son entourage ne soient retirés de la place financière helvétique et donc soustraits au contrôle suisse avant même qu'une procédure d'entraide internationale n'ait pu aboutir, ainsi que de permettre, si l'illicéité de ces avoirs était par la suite confirmée, une restitution aux ayants droit légitimes.

80. Par ailleurs, le Gouvernement soutient que le fait que le blocage des avoirs du requérant se superpose aujourd'hui à des séquestres pénaux et des blocages d'entraide ne rend pas cette première mesure inutile. À cet égard, il indique en premier lieu que le blocage concerne aussi des fonds qui seraient cachés ou inconnus et dont l'existence ne serait révélée qu'ultérieurement, éventuellement plusieurs années après l'entrée en vigueur de cette mesure. Il expose en second lieu que le blocage a un effet dissuasif propre à empêcher l'arrivée de nouveaux fonds en Suisse sur les comptes du requérant. Enfin, il indique qu'en cas de levée des séquestres pénaux ou d'échec de l'entraide judiciaire, le maintien du blocage préventif peut offrir un ultime filet de sécurité jusqu'à l'éventuelle activation d'une procédure de confiscation administrative, ce que permet selon lui l'article 4 de la LVP.

81. En somme, le Gouvernement se dit convaincu que le blocage initial des avoirs du requérant et le maintien de cette mesure poursuivaient plusieurs buts légitimes au regard de l'article 8 § 2 de la Convention, en particulier la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la sûreté publique et la préservation du bien-être économique du pays.

82. En ce qui concerne la nécessité de la mesure litigieuse dans une société démocratique, le Gouvernement observe que le requérant semble considérer que l'ingérence en résultant n'est plus nécessaire au regard du but poursuivi compte tenu de la superposition de blocages sur ses avoirs. Toutefois, il précise qu'un blocage fondé sur l'article 3 de la LVP porte sur tous les avoirs sis en Suisse de la personne concernée, alors que les blocages ordonnés dans le cadre d'une procédure d'entraide ou d'une procédure pénale en Suisse visent des avoirs spécifiques, et non l'ensemble de ceux qui ont été déposés en Suisse. Il en résulte selon lui qu'un blocage fondé sur l'article 3 de la LVP permet de garantir que tous les avoirs restent à disposition des autorités d'entraide et pénales pour qu'elles puissent progresser dans leurs investigations sans avoir à craindre que certains d'entre eux ne disparaissent.

83. Par ailleurs, le Gouvernement rappelle avoir déjà indiqué qu'un blocage fondé sur l'article 3 de la LVP est plus large et concerne aussi des fonds dissimulés ou inconnus dont l'existence ne serait révélée qu'ultérieurement. Il estime que l'efficacité de la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, – que la LVP et l'O-Ukraine visent précisément à renforcer – serait sérieusement compromise si des avoirs potentiels encore cachés du requérant pouvaient quitter la Suisse, alors que les faits qui lui sont reprochés seraient suffisamment sérieux pour justifier (ultérieurement) une demande d'entraide et/ou l'ouverture d'une procédure pénale interne.

84. Le Gouvernement avance qu'en soutenant que l'ingérence alléguée n'a plus d'objectif légitime dès lors que le blocage de ses avoirs dans l'Union européenne, au Canada et à Monaco a été levé, le requérant perd de vue que la prolongation du blocage de ses avoirs à l'étranger n'était pas subordonnée aux mêmes conditions que celles prévues par le droit suisse. À cet égard, il indique que le Tribunal fédéral a relevé que le droit européen, en particulier, était plus strict que le droit suisse en ce qui concerne le degré de criminalité requis pour décider d'un blocage ou de sa prolongation. Selon lui, le droit européen subordonne les décisions de blocage prises en application de l'article 1 § 1 a) et b) de la décision 2014/119/PESC à l'ouverture d'une enquête sur des délits spécifiques, alors qu'en droit suisse, la vraisemblance de l'origine illicite des avoirs « peut découler d'un délit non forcément défini ».

85. S'agissant de la durée du blocage litigieux, le Gouvernement affirme que l'article 6 § 1 de la LVP dispose que la durée initiale d'un blocage est de quatre ans au plus, que le Conseil fédéral peut ensuite le prolonger pour une durée d'un an renouvelable si l'État d'origine a exprimé sa volonté de coopérer dans le cadre de l'entraide judiciaire, que la durée maximale d'un blocage est de dix ans et que celui prononcé sur le fondement de l'O-Ukraine a donc atteint sa durée maximale en février 2024. Il ajoute qu'avant chaque prolongation d'une année, le Conseil fédéral a examiné soigneusement la légalité et l'opportunité du maintien du blocage des avoirs ukrainiens, et que le DFAE contrôle régulièrement la pertinence du maintien du blocage des avoirs des individus dont le nom figure dans l'annexe à l'O-Ukraine. Il précise que sur la base de cet examen, le nombre de personnes dont les avoirs ont été bloqués s'est réduit au fil des ans, passant de 24 à dix. Selon lui, ces dispositions reflètent la volonté du législateur suisse de poser diverses limites au blocage, dans le but d'en garantir la proportionnalité.

86. Le Gouvernement expose que les avoirs du requérant ont été bloqués pendant environ cinq ans entre l'entrée en vigueur de l'O-Ukraine et l'arrêt rendu par le TAF, ou environ six ans si l'on prend comme point de référence l'arrêt du Tribunal fédéral. Il admet que cette durée peut être qualifiée de longue. Toutefois, il avance que, compte tenu de la pesée des intérêts en présence, du double contrôle judiciaire qui a eu lieu, des limites légales qui encadrent la durée du blocage préventif, de la complexité des enquêtes pénales menées en Suisse et en Ukraine au sujet des agissements du requérant ainsi que de la difficulté de faire aboutir les procédures d'entraide, ce dernier n'a pas eu à subir un blocage d'une durée excessive et que celle-ci reste conforme au principe de proportionnalité.

87. S'agissant de la question de la vraisemblance de l'origine illicite des avoirs, le Gouvernement observe que le requérant allègue que le blocage est disproportionné, au motif selon lui que « la seule vraisemblance suffit sans culpabilité préalablement établie ». Le Gouvernement estime que, ce faisant, le requérant méconnaît l'objectif de la LVP, qui est de créer les conditions

favorables pour que les autorités pénales compétentes puissent se prononcer sur la culpabilité et l'origine des avoirs de l'intéressé, et qu'il lui incombe seulement d'ordonner ou non un blocage sur le fondement de l'article 3 de la LVP.

88. Le Gouvernement note par ailleurs que le requérant se plaint devant la Cour de la durée – à ses yeux excessive – de la procédure pénale ukrainienne, de la procédure d'entraide et de la procédure pénale suisse, mais que l'intéressé n'a pas soulevé ce point devant les tribunaux suisses. À cet égard, il avance que le requérant, qui a quitté l'Ukraine après la destitution de l'ancien président Yanukovych et a fait l'objet d'avis de recherche lancés par les autorités ukrainiennes, n'a pas contribué à accélérer le déroulement des procédures, puisqu'il n'a pas pris part en personne aux actes d'instruction effectués.

89. Le Gouvernement indique en outre que la procédure pénale ouverte en Suisse contre le requérant a été classée sans suite sur la base de l'article 319 §1 e) combiné avec l'article 8 § 3 du code de procédure pénale suisse. Il précise qu'en vertu de ces dispositions, le MPC peut renoncer à la poursuite d'une infraction si celle-ci est déjà poursuivie par une autorité étrangère, et que le classement ne saurait donc être considéré comme reflétant une absence de soupçon à l'encontre du requérant. Il explique que le MPC a estimé qu'il était plus approprié que les éventuelles infractions préalables commises en Ukraine fassent l'objet d'enquêtes en Ukraine et que les résultats des investigations étendues et détaillées du MPC ont été d'ailleurs consignés dans un rapport final et transmis aux autorités ukrainiennes.

90. S'agissant de l'allégation du requérant selon laquelle le contrôle juridictionnel a été défaillant, le Gouvernement avance que les faits de la cause ont été soumis à un contrôle complet par une autorité judiciaire, en l'occurrence le TAF. Il affirme que tous les griefs formulés par le requérant ont fait l'objet d'un examen circonstancié devant le TAF et le Tribunal fédéral, et que ces juridictions se sont simplement imposé, dans leur contrôle, une certaine retenue qui, depuis l'entrée en vigueur de la LVP, les oblige à se borner à examiner la condition relative à la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Enfin, il rappelle que le requérant conserve en tout temps la possibilité, pendant la durée du blocage préventif, de saisir le DFAE d'une nouvelle demande de radiation sur le fondement de l'article 20 de la LVP, et il relève que l'intéressé s'en est jusqu'ici abstenu.

c) Le Gouvernement ukrainien

91. Le gouvernement ukrainien allègue que le requérant essaie de se soustraire aux investigations menées par les autorités pénales depuis 2014. Il expose également que les investigations ont dû être suspendues à plusieurs reprises, car le requérant ne coopérait pas et demeurait introuvable, ce qui a donné lieu à l'émission de plusieurs avis de recherche. Il affirme que c'est

avant tout à cause du comportement du requérant que les procédures n'ont pas progressé comme prévu.

92. Le gouvernement ukrainien partage par ailleurs l'avis du gouvernement défendeur selon lequel l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée du requérant résultant des mesures litigieuses était prévue par le droit, poursuivait des buts légitimes et était nécessaire dans une société démocratique. Il estime également que le blocage litigieux était proportionné aux buts poursuivis, eu égard notamment au double degré de juridiction exercé par les tribunaux suisses, à la complexité des procédures concernant le requérant menées en Suisse et en Ukraine et à la disparition de ce dernier.

2. Appréciation de la Cour

93. La Cour rappelle avoir déjà statué sur la compatibilité avec la Convention de certains régimes de sanctions contre des personnes et entités privées, en ce qui concerne notamment la mention de leurs noms sur des listes de sanctions (« *black-listing* »), pour des raisons liées en particulier à la lutte contre le terrorisme international. Dans l'affaire *Nada c. Suisse* ([GC], nº 10593/08, CEDH 2012), le requérant, un ressortissant égyptien, se plaignait d'une ordonnance fédérale suisse relative aux Taliban adoptée en application de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, qui avait pour effet de l'empêcher d'entrer en Suisse ou de transiter par ce pays parce que son nom avait été inscrit sur la liste du Comité des sanctions de l'ONU annexée aux résolutions du Conseil de sécurité, liste qui recensait les personnes soupçonnées d'être associées aux Taliban ou à Al-Qaïda. Or le requérant résidait dans une enclave italienne d'environ 1,6 km², entourée par le canton suisse du Tessin et séparée du territoire italien par un lac. Il soutenait que cette interdiction l'empêchait d'une part de quitter l'enclave et donc de voir ses amis et sa famille, et d'autre part de recevoir les soins médicaux appropriés pour ses problèmes de santé. Il alléguait aussi qu'il lui était impossible d'obtenir le retrait de son nom de la liste annexée à l'ordonnance fédérale, alors même, selon lui, que les enquêteurs suisses avaient conclu que les accusations dirigées contre lui étaient sans fondement. La Cour a conclu à la violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention et à la violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 8. Elle a estimé notamment que la Suisse ne pouvait valablement se contenter d'exciper de la nature contraignante des résolutions du Conseil de sécurité, et qu'elle aurait dû prendre, dans le cadre de la latitude dont elle jouissait, toutes les mesures envisageables en vue d'adapter le régime des sanctions à la situation particulière du requérant. En outre, la Cour a constaté que le requérant n'avait à sa disposition aucun moyen effectif de demander la radiation de son nom et dès lors de faire remédier aux violations de ses droits. Compte tenu de ces conclusions, la Cour n'a pas considéré nécessaire de trancher le grief du requérant selon lequel l'inscription de son nom sur la liste annexée à l'ordonnance relative aux Taliban portait

également atteinte à son honneur et à sa réputation (voir aussi *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* [GC], nº 5809/08, 21 juin 2016, où étaient en cause, sous le seul angle du droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention, des sanctions prises à l'encontre de l'ancien régime irakien de Saddam Hussein).

a) Sur l'existence d'une ingérence

94. Se référant aux considérations exposées sous l'angle de l'applicabilité de l'article 8 de la Convention au cas d'espèce (paragraphes 55-62 ci-dessus), la Cour est d'avis que le requérant a subi une ingérence dans son droit au respect de sa réputation, composante du droit au respect de la vie privée garanti par le paragraphe 2 de ladite disposition pour le motif de l'inscription de son nom sur la liste annexée à l'O-Ukraine, accessible à tous et maintenue pour une durée considérable.

b) Sur la justification de l'ingérence

95. L'ingérence dans le droit au respect de la vie privée du requérant constatée ci-dessus enfreint l'article 8 sauf si elle satisfait aux exigences du paragraphe 2 de cette disposition. Il reste donc à déterminer si elle était « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs des buts légitimes énoncés dans ce paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

i. Base légale

96. La Cour note que le requérant ne conteste pas que l'ingérence alléguée reposait sur une base légale. Elle confirme que l'ingérence se fondait sur la LVP, notamment sur les articles 3 et 6 de ce texte (paragraphe 30 ci-dessus), ainsi que sur l'O-Ukraine (paragraphe 32 ci-dessus). Elle observe que ladite ordonnance a été prolongée plusieurs fois avant d'être abrogée avec effet au 28 février 2023.

97. La Cour en conclut que l'ingérence était « prévue par la loi », comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention.

ii. But légitime

98. S'agissant de la question de savoir si l'ingérence litigieuse poursuivait l'un au moins des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention, la Cour souscrit à la thèse du Gouvernement selon lequel cette mesure – à savoir la publication du nom du requérant sur la liste nominative annexée à l'O-Ukraine – avait pour objectif d'éviter que les fonds de l'ancien chef d'État ukrainien et de son entourage ne soient retirés de la place financière helvétique et de permettre, si l'illicéité de ces avoirs était par la suite confirmée, une restitution aux ayants droit légitimes. Elle observe que s'y ajoute l'intérêt légitime des autorités suisses à lutter contre l'afflux, sur

leur territoire, d'avoirs d'origine douteuse et contre le crime organisé, de sorte que la Suisse avait aussi un intérêt propre au maintien de la mesure litigieuse, en particulier à titre préventif et dissuasif.

99. Partant, la Cour estime que les mesures litigieuses visaient à prévenir les infractions pénales et à protéger les droits d'autrui.

iii. Nécessité de la mesure litigieuse dans une société démocratique, du point de vue notamment de sa proportionnalité

α) Rappel des principes applicables

100. En ce qui concerne la nécessité de la mesure dans une société démocratique, la Cour a déjà dit qu'une ingérence doit reposer sur un besoin social impérieux et être proportionnée au but visé (voir, notamment, *Lacatus c. Suisse*, nº 14065/15, § 99, 19 janvier 2021, et *Pretty c. Royaume-Uni*, nº 2346/02, § 70, CEDH 2002-III).

101. La Cour rappelle également que les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour se prononcer sur la nécessité, dans une société démocratique, d'une ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par l'article 8 et sur la proportionnalité de la mesure en question par rapport au but légitime poursuivi. Sa tâche consiste à déterminer si la mesure litigieuse a respecté un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, les droits de l'intéressé tels que protégés par la Convention et, d'autre part, les intérêts de la société (*Boultif c. Suisse*, nº 54273/00, § 47, CEDH 2001-IX, et *Slivenko c. Lettonie* [GC], nº 48321/99, § 113, CEDH 2003-X).

102. La marge d'appréciation laissée aux autorités nationales compétentes variera selon la nature des questions en litige et la gravité des intérêts en jeu (*Strand Lobben et autres c. Norvège* [GC], nº 37283/13, § 211, 10 septembre 2019). Elle est d'autant plus restreinte que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre « intime » qui lui sont reconnus. Lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu se trouve en jeu, la marge est restreinte (*S. et Marper*, précité, § 102).

103. Lorsqu'elle est amenée à examiner la compatibilité avec l'article 8 de la Convention d'une ingérence résultant de la publication de données à caractère personnel, la Cour tient compte de la nature de l'information divulguée et du point de savoir si celle-ci porte sur les aspects les plus intimes de l'individu, tels que l'état de santé (*L.B. c. Hongrie* [GC], nº 36345/16, § 119, 9 mars 2023).

104. La Cour prend également en compte les répercussions de la publication sur la vie privée du requérant, comme le sentiment d'insécurité qui en a découlé (*Alkaya*, précité, § 39), l'humiliation publique et l'exclusion de la vie sociale (*Armonienė c. Lituanie*, nº 36919/02, § 44,

25 novembre 2008), ou les effets risquant de nuire à la capacité du requérant à mener une vie personnelle normale (*Sidabras et Džiautas*, précité, § 49).

105. Lorsqu'elle examine le risque de préjudice, la Cour prend en compte le type de support employé pour la divulgation des données en question. En ce qui concerne la diffusion d'informations personnelles sur internet, elle a jugé – dans le cadre de griefs fondés à la fois sur l'article 8 et sur l'article 10 – que les communications en ligne et leur contenu risquent bien plus que la presse de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée (*Delfi AS c. Estonie* [GC], nº 64569/09, § 133, CEDH 2015).

106. La Cour rappelle néanmoins que la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales s'accompagne d'un contrôle européen en vertu duquel elle examine, sous l'angle de la Convention, les décisions qu'elles ont rendues dans l'exercice de ce pouvoir (voir, parmi d'autres, *Hokkanen c. Finlande*, 23 septembre 1994, § 55, série A nº 299-A, et *Neulinger et Shuruk c. Suisse* [GC], nº 41615/07, § 141, CEDH 2010).

107. La Cour rappelle également que, afin notamment de lui permettre d'assurer ce contrôle européen, les juridictions internes doivent motiver leurs décisions de manière suffisamment circonstanciée (voir, *mutatis mutandis*, *X c. Lettonie* [GC], nº 27853/09, § 107, CEDH 2013, et *El Ghatet c. Suisse*, nº 56971/10, § 47, 8 novembre 2016). Un raisonnement insuffisant des juridictions internes, sans véritable mise en balance des intérêts en présence, est contraire aux exigences de l'article 8 de la Convention. C'est le cas lorsque les autorités internes ne parviennent pas à démontrer de manière convaincante que l'ingérence dans un droit protégé par la Convention est proportionnée aux buts poursuivis et qu'elle correspond dès lors à un « besoin social impérieux » au sens de la jurisprudence précitée (voir *El Ghatet*, précité, § 47, et *I.M. c. Suisse*, nº 23887/16, §§ 72 et 77, 9 avril 2019).

β) Application des principes susmentionnés au cas d'espèce

– *L'intérêt public à la publication du nom du requérant*

108. En l'espèce, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été ménagé entre, d'une part, l'intérêt public à éviter que les fonds de l'ancien chef d'État ukrainien et de son entourage ne soient retirés de la place financière helvétique et à permettre, si l'illicéité de ces avoirs était par la suite confirmée, une restitution aux ayants droit légitimes, ainsi que l'intérêt propre de la Suisse à prévenir l'afflux sur son territoire d'avoirs d'origine douteuse et, d'autre part, l'intérêt du requérant au respect de sa réputation, enfreinte, selon lui, par la mention de son nom sur la liste annexée à l'O-Ukraine.

109. En ce qui concerne d'abord l'intérêt public invoqué par le Gouvernement, la Cour rappelle que la Suisse a pris les mesures litigieuses à l'encontre du requérant à la suite de la répression des manifestations de la

place de l'indépendance à Kiev (Ukraine), intervenues entre novembre 2013 et février 2014. Elle observe également qu'après la destitution du président ukrainien Viktor Yanukovych, intervenue en février 2014, le gouvernement fédéral suisse a décidé de prendre une ordonnance – l'aO-Ukraine – imposant le blocage en Suisse des valeurs patrimoniales du président destitué et de son entourage, notamment celles du requérant, au vu des forts soupçons de corruption pesant sur ces personnes.

110. C'est dans le cadre de ces mesures que le nom du requérant a été inscrit sur la liste annexée à ladite ordonnance. Il ressort du *Message du Conseil fédéral relatif à la LVP* du 21 mai 2014 (FF 2014, p. 5162) que la publication de la liste nominative des personnes politiquement exposées et de leurs proches au Recueil officiel des lois fédérales (RO) était destinée à garantir l'information la plus large possible des intermédiaires financiers ainsi que des personnes et institutions détenant ou gérant en Suisse des valeurs patrimoniales pour qu'ils puissent s'assurer du respect de leur obligation de communiquer et de renseigner imposée par l'article 7 de ladite loi (paragraphe 30 ci-dessus).

111. La Cour juge utile de distinguer la présente affaire de l'affaire *Nada* (précitée) s'agissant de la base légale des mesures litigieuses. En ce qui concerne l'affaire *Nada*, la Cour rappelle que les mesures litigieuses ont été prises en vertu de l'ordonnance sur les Taliban, qui a été adoptée pour donner suite aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment les Résolutions 1267 (1999), 1333 (2000), 1373 (2001) et 1390 (2002), prises en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et chargeant les États d'agir en leur propre nom et de les mettre en œuvre au niveau national. S'agissant du cas d'espèce, les mesures litigieuses ne trouvent pas leur origine dans de telles résolutions juridiquement obligatoires adoptées au sein des Nations Unies.

112. La Cour observe, en revanche, que les mesures prises par le Gouvernement suisse étaient coordonnées et cohérentes avec les mesures adoptées par l'UE et d'autres institutions internationales (voir notamment le paragraphe 7 ci-dessus). À cet égard, la Cour note qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 3 de la LVP (paragraphe 30 ci-dessus), le Conseil fédéral doit généralement, avant d'ordonner un blocage, se renseigner « sur la position des principaux États partenaires et organisations internationales » concernant les mesures de blocage et « coordonne[r] son action du point de vue temporel et matériel avec l'action de ces États et organisations ». Force est donc à la Cour de constater que les mesures litigieuses prises par la Suisse à l'encontre des personnes et entités concernées s'inscrivaient dans le cadre d'efforts collectifs et communs déployés par bon nombre d'États membres du Conseil de l'Europe.

113. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime qu'au moment de l'adoption de l'O-Ukraine, il existait un intérêt public important – qui perdure aujourd'hui – à ce que l'ancien régime en place en Ukraine, généralement

considéré comme corrompu, soit confronté à des procédures et sanctions tendant à la confiscation des biens et avoirs illicitement acquis par les personnes concernées. Selon le communiqué de presse du 25 mai 2022 (paragraphe 28 ci-dessus), les avoirs du requérant et de sa famille en Suisse s'élevaient alors à plus de 100 millions de CHF. De surcroît, et comme observé ci-dessus (paragraphe 98), la Suisse avait également un intérêt propre au maintien de la mesure litigieuse, qui tendait légitimement à lutter contre l'afflux d'avoirs d'origine douteuse sur le territoire suisse et contre le crime organisé.

– *L'intérêt du requérant au respect de sa réputation*

114. S'agissant de l'intérêt du requérant au respect de sa réputation, la Cour souscrit à la conclusion du Tribunal fédéral – mise en exergue par le Gouvernement – selon laquelle ce n'est pas tant l'inscription du nom de l'intéressé sur la liste annexée à l'O-Ukraine qui a nui à la réputation de celui-ci, mais plutôt les différentes procédures pénales et d'entraide judiciaire dirigées contre lui, qui ont conduit au séquestre de ses biens et ont été rendues publiques, de sorte que la radiation de son nom de la liste en question n'aurait pas automatiquement lavé sa réputation (voir l'arrêt du Tribunal fédéral, considérant 5.9, paragraphe 17 ci-dessus). Elle observe par ailleurs que le requérant n'est pas parvenu à établir devant elle qu'il jouissait d'une bonne réputation jusqu'à l'inscription de son nom sur la liste litigieuse, en tant que personne se trouvant en l'entourage de l'ancien régime ukrainien, considéré de prime abord corrompu.

115. Sur ces points, la présente affaire se distingue fondamentalement de l'affaire *Wałęsa c. Pologne* (n° 50849/21, § 272, 23 novembre 2023), dans laquelle le requérant était reconnu en Pologne et dans le monde comme l'une des personnalités les plus éminentes de l'histoire contemporaine polonaise pour avoir dirigé le syndicat Solidarność et mené des activités anticommunistes clandestines qui lui avaient valu le prix Nobel de la paix, contribuant ainsi au démantèlement du communisme en Europe centrale et orientale en 1989-1990. Les déclarations accusant le requérant d'avoir collaboré contre rémunération avec les services secrets communistes dans les années 1970 touchaient donc au cœur de ce qui était généralement considéré comme l'accomplissement de toute une vie.

116. En ce qui concerne la nature de l'information publiée, la Cour rappelle que l'inscription litigieuse portée sur l'annexe à l'O-Ukraine se lisait ainsi : « Yuriy IVANYUSHCHENKO, né le 21 février 1959, parlementaire, proche de Viktor Yanukovych ». Elle estime qu'il s'agit là d'informations assez facilement accessibles sur internet, le requérant étant une personne connue, au moins en Ukraine. Dans ces conditions, elle considère que l'ingérence litigieuse semble moins grave que celle dans l'affaire *L.B. c. Hongrie* (précité au paragraphe 103 ci-dessus), affaire dans laquelle le requérant n'était pas une personnalité publique et dont la Cour

avait accueilli le grief selon lequel certaines de ses données personnelles, y compris son adresse privée, avaient été mentionnées sur la liste des principaux contribuables débiteurs publiée par l'autorité fiscale compétente.

117. La Cour constate que les mesures litigieuses, notamment l'inscription du nom du requérant sur la liste annexée à l'O-Ukraine, ont été maintenues pendant une durée considérable, à savoir près de neuf ans. Force est de constater, cependant, que c'est surtout le requérant qui a empêché l'avancement de la procédure pénale en Ukraine. Il ressort des observations des gouvernements suisse et ukrainien que l'on ne sait pas au juste où se trouve le requérant et que celui-ci ne coopère aucunement avec les autorités ukrainiennes, allégations que le requérant ne conteste pas. La Cour estime que le requérant, en se dérobant à la justice pénale ukrainienne tout en se plaignant de la durée – à ses yeux excessive – des mesures litigieuses, le requérant fait preuve d'un comportement pour le moins contradictoire et notamment contraire à ses propres déclarations selon lesquelles il cherchait de se décharger des allégations infondées à son encontre et de laver sa réputation. Enfin, il n'échappe pas à la Cour que les autorités ukrainiennes peuvent rencontrer des difficultés face aux actions de la Russie dans certaines régions de l'Ukraine en 2014 et l'attaque de grande envergure lancée par l'armée russe en février 2022, et que cette situation peut engendrer un retard supplémentaire (voir, dans ce sens, *Chaykovskyy c. Ukraine*, n° 48879/19, § 96, 9 octobre 2025, et *Khlebik c. Ukraine*, n° 2945/16, §§ 69-71, 80-81, 25 juillet 2017).

118. La Cour souscrit à l'argument du Gouvernement selon lequel la Suisse n'est pas liée par les actions menées par d'autres États (Monaco, Canada), ni par les décisions prises par le Tribunal de l'UE ou Interpol (paragraphes 8, 21, 26 et 27 ci-dessous), car d'autres conditions peuvent s'appliquer aux procédures et sanctions ayant cours en Suisse. La Suisse n'était pas non plus obligée de suspendre ses mesures à la suite de la levée, par lesdits États et organisations, des procédures pendantes et des sanctions prononcées. À cet égard, la Cour rappelle que la Suisse occupe une position particulière du fait de l'importance de sa place financière, qui la conduit à offrir des conditions favorables aux entreprises financières tout en encadrant le libéralisme dont elle fait preuve en la matière par des garanties adéquates et efficaces contre les abus et les fraudes. Pour cette raison, la Cour admet que l'intérêt légitime au maintien des sanctions contre le requérant pouvait perdurer en Suisse bien que d'autres acteurs eussent entre-temps décidé de les lever.

119. La Cour a certes jugé, en ce qui concerne la diffusion d'informations personnelles sur internet dans le contexte de griefs fondés à la fois sur l'article 8 et sur l'article 10, que les communications en ligne et leur contenu risquent bien plus que la presse de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée (paragraphe 105 ci-dessus). Cependant, la Cour ignore si beaucoup de

personnes, hormis les institutions et entreprises financières concernées au premier chef par l'O-Ukraine, se soient intéressées aux noms publiés dans l'O-Ukraine suisse et en aient pris note.

120. Enfin, la Cour attache de l'importance au fait que le requérant disposait d'un cadre juridique approprié qui lui a permis de faire valoir ses griefs, notamment celui tiré de la violation alléguée du droit au respect de sa réputation sous l'angle de l'article 8 de la Convention. Elle observe que chacune des instances judiciaires devant lesquelles l'intéressé a exposé ses arguments y a répondu de manière exhaustive et détaillée dans le cadre d'un processus décisionnel contradictoire. Elle constate également que rien ne permet de considérer qu'il y a eu de l'arbitraire et que, de manière générale, les tribunaux ont rendu des décisions bien motivées. Elle en conclut que le requérant a bénéficié de garanties procédurales au sens de la jurisprudence précitée (paragraphe 107 ci-dessus). Elle observe que la présente affaire se distingue sensiblement sur ce point de l'affaire *Nada* (précitée, § 213), dans laquelle elle a conclu, sous l'angle de l'article 13 de la Convention, que le requérant n'avait eu à sa disposition aucun moyen effectif de demander la radiation de son nom de la liste annexée à l'ordonnance sur les Taliban et, dès lors, de remédier aux violations de la Convention qu'il dénonçait.

121. La Cour constate que dans son arrêt concernant le requérant, le Tribunal fédéral a répondu de manière détaillée aux griefs tirés de la Convention, notamment sous l'angle du droit à la réputation, et qu'il s'est penché entre autres sur la proportionnalité de la mesure litigieuse. Elle relève en particulier qu'il a exposé les raisons pour lesquelles il était justifié, sans tomber dans l'arbitraire, de rejeter la demande de radiation du requérant. Sur ce point, la présente affaire se distingue donc également de l'affaire *L.B. c. Hongrie* (précitée, § 136 et suiv.) dans laquelle la Cour a constaté que le législateur –et moins encore les tribunaux – ne paraissait pas avoir examiné dans quelle mesure la publication des données concernant le requérant était nécessaire à la réalisation de l'objectif initialement poursuivi par la collecte de données litigieuse.

122. S'agissant de la question de la possibilité de recourir à une autre mesure moins attentatoire au droit fondamental en cause et propre à permettre d'atteindre le même but (dans ce sens, l'arrêt *Nada*, précité, § 183), celle-ci ne semble pas avoir été examinée par les tribunaux internes, et en particulier par le Tribunal fédéral, bien que ce dernier se soit référé *in abstracto* à ce principe dans son arrêt du 11 mars 2020 (sous l'appellation de « la règle de la nécessité », considérant 5.4 de l'arrêt, paragraphe 17 ci-dessus). Cependant, la Cour observe que le requérant n'a pas démontré, ni devant les instances internes ni devant elle, que les objectifs poursuivis par les mesures litigieuses auraient pu être atteints par des mesures moins sévères et, plus particulièrement, qu'il n'était pas indispensable que son nom fût publiquement accessible.

– *Conclusion*

123. Compte tenu de ce qui précède, la Cour est convaincue, eu égard notamment à la marge d'appréciation dont disposait l'État défendeur, que l'ingérence litigieuse reposait sur un besoin social impérieux, était proportionnée aux buts visés et, partant, « nécessaire dans une société démocratique » au sens du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention.

124. Partant, il y n'a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* le grief tiré de l'article 8 recevable en ce qui concerne l'atteinte à la réputation par l'inscription du nom du requérant sur la liste de l'annexe à l'O-Ukraine, et irrecevable pour le surplus ;

2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 juillet 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Victor Soloveytchik Greffier	Kateřina Šimáčková Présidente