



## Arrêt du 12 décembre 2013

---

Composition

Jean-Daniel Dubey (président du collège),  
Elena Avenati-Carpani, Andreas Trommer, juges,  
Rahel Diethelm, greffière.

---

Parties

**A.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Maître Richard Calame,  
Etude SPLC Avocats & Notaires,  
Trésor 9 (Place des Halles), case postale 2232,  
2001 Neuchâtel 1,  
recourant,

contre

**Office fédéral des migrations (ODM),**  
Quellenweg 6, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Refus d'autorisation d'entrée en Suisse et d'approbation à  
l'octroi d'une autorisation de séjour.

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

La société B.\_\_\_\_\_ a déposé auprès des autorités cantonales neuchâteloises, le 15 août 2002, une demande d'autorisation de séjour pour activité lucrative en faveur de A.\_\_\_\_\_, ressortissant russe né le 15 avril 1961, engagé comme futur directeur de la société. Le 28 août 2002, le Service des étrangers du canton de Neuchâtel a rendu une décision préalable pour prise d'emploi sur contingent cantonal positive, à laquelle l'Office fédéral des étrangers (actuellement l'Office fédéral des migrations, ci-après: l'ODM) a donné son approbation pour une durée maximale de douze mois, par décision du 26 septembre 2002. L'intéressé est entré en Suisse le 28 novembre 2002, au bénéfice du visa qui lui avait été délivré et s'est vu octroyer une autorisation de séjour valable jusqu'au 28 novembre 2003. Son épouse, C.\_\_\_\_\_, et sa fille, D.\_\_\_\_\_, ont également été mises au bénéfice d'une autorisation de séjour, limitées aux conditions de celle octroyée à l'intéressé. Le 19 juin 2003, A.\_\_\_\_\_ a fait savoir au Service des contributions du canton de Neuchâtel qu'il ne souhaitait plus être salarié de la société B.\_\_\_\_\_, raison pour laquelle il sollicitait une imposition à forfait, demande qui a été admise en juillet 2003. Le 6 octobre 2003, il a déposé une demande de prolongation de son titre de séjour, indiquant qu'il travaillait toujours comme directeur de la société B.\_\_\_\_\_. Son autorisation de séjour pour activité lucrative a été renouvelée régulièrement jusqu'au 28 novembre 2006. Le 19 décembre 2005, il a sollicité l'octroi d'une autorisation de séjour sans prise d'emploi pour lui-même, son épouse et leur fille, expliquant qu'il n'était plus employé par la société B.\_\_\_\_\_, mais qu'il disposait de revenus suffisants par le biais des sociétés et biens immobiliers qu'il détenait. Le 13 février 2006, il a entre autres mentionné qu'il était employé par B.\_\_\_\_\_ lorsqu'il a reçu son permis de séjour en novembre 2002, qu'après la conclusion de l'accord fiscal, qui n'admettait pas une activité lucrative en Suisse, il avait démissionné de son poste de directeur, et a versé en cause des preuves de ses moyens financiers. Dans un courrier du 15 mai 2006 adressé au Service des migrations du canton de Neuchâtel (ci-après: le Service des migrations), l'ODM a relevé que A.\_\_\_\_\_ s'était déclaré salarié à la période où il bénéficiait de l'impôt à forfait pour personnes n'exerçant aucune activité lucrative en Suisse et a demandé des précisions à ce sujet, en vue de se prononcer sur la poursuite éventuelle du séjour de l'intéressé en application de l'art. 36 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE de 1986, RO 1986 1791). Par l'intermédiaire de son mandataire, l'intéressé a communiqué, dans un courrier du 28 juillet 2006, qu'il n'avait

jamais été formellement directeur de la société B.\_\_\_\_\_, que le contrat de travail remis par le Développement économique du canton de Neuchâtel (ci-après : DEN) avec la demande d'autorisation de séjour n'était ni daté, ni signé par l'intéressé et qu'il n'en avait pas connaissance, que son inscription en tant que directeur avait été radiée du registre du commerce, produisant un extrait y relatif, que le DEN n'avait pas procédé à la rectification de ces faits en demandant un permis de séjour sans activité lucrative, bien qu'il fût au courant de la procédure fiscale, qu'il ignorait toutes ces formalités administratives et qu'il n'avait perçu aucun salaire en Suisse comme cela ressortait de l'attestation de B.\_\_\_\_\_ du 11 juillet 2006 qu'il a produite. Invité à se prononcer sur certains éléments contradictoires figurant au dossier, A.\_\_\_\_\_ a expliqué, le 20 septembre 2006, que les montants qui lui avaient été versés à l'époque par B.\_\_\_\_\_ avaient été extournés en raison de l'obtention de son statut fiscal, sous forme d'un prêt.

**B.**

Le 15 octobre 2006, l'intéressé a demandé l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier.

**C.**

Le 15 décembre 2006, A.\_\_\_\_\_ a été placé en détention préventive jusqu'au 8 février 2007 en raison d'un mandat d'arrêt, en vue de son extradition, émis par l'Ambassade de Russie à Berne.

**D.**

Dans une lettre du 21 mars 2007, le DEN a indiqué que son activité s'était limitée à procéder à la demande initiale d'autorisation de séjour pour activité lucrative, selon les documents qui lui avaient été fournis par l'intéressé et à en demander le renouvellement en 2003, transmettant alors le formulaire de demande de main-d'œuvre étrangère daté d'octobre 2003 et remis par l'intéressé, que suite à une demande de permis de séjour pour un nouveau directeur en novembre 2005, le DEN avait alors appris que A.\_\_\_\_\_ n'était plus directeur et l'avait en conséquence informé qu'il devait demander un permis de séjour sans activité lucrative. Le DEN a précisé qu'il avait accompagné l'intéressé pour un entretien en 2003 concernant sa fiscalité, au cours duquel ce dernier avait demandé une imposition à la dépense, qu'il n'avait appris qu'en 2005 que A.\_\_\_\_\_ avait obtenu une imposition au forfait et que les contradictions contenues dans le dossier étaient dues à un manque de communication et au changement des intervenants au sein du DEN.

**E.**

Dans un préavis du 24 juillet 2007, l'ODM a estimé que, malgré quelques réserves, rien ne permettait de déduire que l'intéressé ou ses représentants avaient obtenu l'autorisation de séjour en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels et qu'il n'avait pas d'observations particulières à formuler dans le cadre de la procédure en vue de l'octroi à l'intéressé d'une autorisation de séjour sans activité lucrative au sens de l'art. 36 OLE.

**F.**

Le 14 août 2007, le Service des migrations a mis l'intéressé au bénéfice d'une autorisation de séjour pour rentier (sic), valable jusqu'au 27 novembre 2007, puis renouvelée jusqu'au 27 novembre 2008.

**G.**

Par décision du 30 juillet 2007, confirmée sur recours les 22 novembre et 17 décembre 2007, l'Office fédéral de la justice a accordé l'extradition de A.\_\_\_\_\_ à la Russie. L'extradition du prénommé est intervenue début 2008 (à savoir soit le 7 janvier 2008, selon un écrit de l'unité extradition de l'Office fédéral de la justice du 28 décembre 2007, soit le 21 février 2008, selon l'ordonnance du Parquet russe du 30 janvier 2009).

**H.**

L'intéressé a sollicité le renouvellement de son autorisation de séjour en octobre 2008 et s'est vu octroyer une nouvelle autorisation de séjour, ne comportant aucune indication sous la rubrique "but du séjour" et valable deux ans, soit jusqu'au 27 novembre 2010. Cette prolongation a été annulée le 28 novembre 2008.

**I.**

En janvier et février 2009, A.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_ ont émis le souhait de pouvoir continuer à vivre en Suisse.

**J.**

Le 15 juin et le 31 août 2009, le Service des migrations a transmis le dossier à l'ODM pour approbation de la prolongation de l'autorisation de séjour de l'intéressé.

**K.**

Sur requête de l'ODM, l'Office fédéral de la police (ci-après: fedpol) a pris position sur le renouvellement de l'autorisation de séjour de A.\_\_\_\_\_, par écrit du 14 août 2009, en relevant en particulier que le prénommé

était soupçonné d'avoir détourné, en Russie, 26 millions de francs suisses et avait de ce fait été extradé vers la Russie en février 2008. Fedpol a dès lors proposé à l'ODM, avant de statuer, de requérir de l'intéressé des informations détaillées au sujet de l'issue de la procédure engagée à son encontre en Russie ainsi que sur la provenance de ses fonds.

**L.**

Par plis respectivement du 24 août et du 3 novembre 2009, l'ODM a retourné le dossier cantonal au Service des migrations pour complément d'instruction, en invitant ledit service à demander à A.\_\_\_\_\_ des renseignements sur l'issue de la procédure engagée à l'encontre de celui-ci par les autorités russes.

**M.**

Par courriel du 18 janvier 2010, l'ODM a communiqué à fedpol les documents qui lui ont été transmis par le mandataire de l'intéressé par pli du 5 janvier 2010, dont la traduction d'une ordonnance du Parquet russe du 30 janvier 2009, autorisant A.\_\_\_\_\_ à se rendre à l'étranger pour des séjours de cinq à sept jours, ainsi qu'une lettre du prénommé du 19 décembre 2009, indiquant la provenance de ses avoirs patrimoniaux.

**N.**

Le 23 février 2010, fedpol a fait savoir à l'ODM que les pièces qui lui avaient été remises ne lui permettaient pas de se prononcer sur la prolongation de l'autorisation de séjour de A.\_\_\_\_\_ et a invité ledit office à attendre l'issue de la procédure entamée à l'encontre de l'intéressé par le Parquet russe, avant de statuer sur la requête du prénommé.

**O.**

Par courriel du 14 juin 2010, l'ODM a transmis à fedpol la traduction de l'ordonnance de non-lieu et d'arrêt des poursuites pénales que le Parquet de la Fédération de Russie du district de X.\_\_\_\_\_ a rendue à l'encontre de l'intéressé le 26 mai 2010. Selon cette ordonnance, A.\_\_\_\_\_ se serait rendu coupable, en tant que directeur exécutif de la société anonyme E.\_\_\_\_\_, d'avoir payé 521 millions de roubles (environ 19 millions de francs suisses, selon le cours de change du 26 mai 2010) pour des prestations de marketing fictives, ce qui aurait eu pour but de diminuer le bénéfice de sa société et, par conséquent, d'abaisser le taux d'imposition sur le revenu. Ce faisant, la société E.\_\_\_\_\_ aurait soustrait un peu plus de 4 millions de roubles au fisc de la Fédération de

Russie, soit environ 147'000 francs suisses (selon le cours de change du 26 mai 2010). L'ordonnance précitée précisait que ces faits étaient constitutifs d'une gestion déloyale, mais que le délai de prescription pour une telle infraction était arrivé à échéance le 22 mai 2010.

**P.**

A.\_\_\_\_\_ a obtenu un visa à entrées multiples pour la Suisse, valable du 10 juin au 10 juillet 2010, pour motif professionnel et valant comme titre de séjour. Il en a obtenu des nouveaux, valables du 11 juillet au 11 septembre 2009, du 24 septembre au 24 novembre 2010, du 25 novembre 2010 au 24 février 2011 et du 25 février au 24 août 2011.

**Q.**

Le 25 juin 2010, fedpol s'est prononcé en défaveur de la prolongation de l'autorisation de séjour de l'intéressé. Se référant aux actes punissables mentionnés dans l'ordonnance de non-lieu du 26 mai 2010, pour lesquels A.\_\_\_\_\_ aurait été condamné s'ils n'avaient pas été prescrits, fedpol a estimé qu'il existait des doutes quant à l'intégrité du requérant ainsi qu'à la légalité de la provenance d'une partie non négligeable de ses avoirs et qu'au vu de son comportement, le prénommé constituait une menace pour l'ordre public en Suisse.

**R.**

Le 10 août 2010, le Service des migrations s'est déclaré disposé à octroyer une autorisation de séjour à l'intéressé, "compte tenu du fait [que celui-ci] a[vait] été innocenté dans l'affaire qu'[i] [l']occupait auprès des autorités russes" et a transmis le dossier à l'ODM pour approbation de l'octroi d'une autorisation de séjour.

**S.**

**S.a** Le 23 septembre 2010, l'ODM a indiqué à l'intéressé qu'il envisageait de refuser son approbation et lui a imparti un délai pour se déterminer.

**S.b** Par courrier du 10 janvier 2011, l'intéressé a déclaré que la société E.\_\_\_\_\_ dont il était directeur était en conflit avec une autre entreprise russe qui tentait d'en prendre le contrôle, qu'il avait refusé de prendre parti pour cette autre société, que c'était peu après son refus que l'enquête fiscale avait été engagée contre E.\_\_\_\_\_ pour soustraction et fraude fiscale, puis qu'il avait été également accusé de gestion déloyale, qu'en mai 2009, le dossier avait été renvoyé au juge d'instruction pour complément d'enquête en raison de l'insuffisance des charges, que de

son côté, l'intéressé avait démontré que les contrats d'assurance qu'il avait conclus étaient réguliers et n'avaient pas pour but de dilapider les avoirs de la société E.\_\_\_\_\_, qu'il avait également apporté des preuves établissant que les prestations convenues dans le contrat conclu avec la société F.\_\_\_\_\_ avaient été exécutées, que les actionnaires de AE\_\_\_\_\_ avaient donné leur accord à la conclusion de ce contrat et n'avaient jamais accusé l'intéressé et que les charges portées contre lui n'avaient jamais été étayées. Il a indiqué qu'il vivait avec son épouse dans la villa qu'ils avaient achetée dans le canton de Neuchâtel, que leur fille poursuivait ses études à Londres, que son épouse avait obtenu, en novembre 2010, une nouvelle prolongation de son autorisation de séjour, qu'elle n'exerçait pas d'activité lucrative, que lui travaillait en Allemagne, qu'ils disposaient d'une fortune et avaient des revenus réguliers provenant de leurs biens immobiliers, qu'ils étaient à jour dans le paiement de leurs impôts et de leurs cotisations à l'assurance-vieillesse et n'avaient fait l'objet d'aucune poursuite. Il a soutenu que le centre de ses intérêts se situait en Suisse, qu'il avait les moyens financiers nécessaires et qu'il était possible de déroger aux conditions pour l'octroi d'un permis selon l'art. 28 LETr pour des motifs de préservation d'intérêts publics majeurs, notamment d'intérêts cantonaux majeurs en matière de fiscalité, en application des art. 30 al. 1 let. b LETr et 32 al. 1 let. c de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201), que dans ce cadre, l'exercice d'une activité professionnelle à l'étranger pouvait être autorisé, comme le prévoyaient les directives de l'ODM. Il a précisé qu'il n'avait pas fait l'objet d'une condamnation, ni même d'un renvoi devant un tribunal, que l'ordonnance de classement avait été rédigée par un membre du Parquet, qui avait simplement repris l'inculpation dressée contre lui, qu'il était faux d'affirmer qu'il s'était rendu coupable d'infractions, comme l'avait fait fedpol, qu'il ne représentait dès lors pas une menace pour l'ordre et la sécurité publics et qu'il n'existait pas de motifs de révocation au sens de l'art. 62 LETr. Il a de plus mentionné que l'enquête ouverte contre lui n'avait pas démontré qu'il s'était enrichi de manière illégitime, qu'au contraire, il avait apporté des explications crédibles sur la provenance de ses fonds, qu'il n'avait plus aucun lien avec la société B.\_\_\_\_\_ et ignorait tout des prétendues implications du président de cette société dans une affaire de blanchiment en Belgique et que sa situation fiscale avait été clarifiée. Enfin, il a fait valoir qu'il remplissait également les conditions du regroupement familial de l'art. 44 LETr. A l'appui de ses allégations, il a produit un bordereau contenant 34 pièces justificatives.

**T.**

Par décision du 4 mars 2011, l'ODM a refusé d'autoriser A.\_\_\_\_\_ à entrer en Suisse et d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur pour prise de résidence en Suisse. Il a constaté que l'intéressé n'avait pas encore atteint l'âge fixé par la loi pour se prévaloir de l'art. 28 LEtr et qu'il exerçait une activité lucrative en Allemagne, de sorte qu'il ne satisfaisait pas à la condition de l'art. 25 al. 3 OASA. Selon l'ODM, même à supposer que les conditions légales pour l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier eussent été remplies, la venue de l'intéressé en Suisse n'aurait pas pu être autorisée en raison de l'existence d'un motif de révocation au sens de l'art. 62 let. c LEtr. L'ODM a relevé à ce propos que l'ordonnance de non-lieu rendue par le Parquet de la Fédération de Russie précisait que les faits commis par l'intéressé étaient constitutifs de gestion déloyale, que les poursuites pénales n'avaient été stoppées qu'en raison de la prescription et que les coupures de presse produites ne permettaient pas de remettre en cause les conclusions du Parquet précité. L'ODM a par ailleurs estimé que, pour les mêmes raisons, une demande de dérogation aux conditions d'admission n'aurait vraisemblablement pas plus de chances d'aboutir et qu'il n'était pas dans l'intérêt de la Suisse d'accueillir des ressortissants étrangers dont l'intégrité était fortement mise en doute. Enfin, il a mentionné que le statut en Suisse de C.\_\_\_\_\_ était lié à celui de son mari et que l'art. 44 LEtr ne prévoyait pas de droit à l'octroi d'une autorisation de séjour.

**U.**

A.\_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision le 5 avril 2011 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Il s'est plaint en particulier d'une violation du principe de la présomption d'innocence, d'une fausse application des art. 28, 44, 62 let. c et 96 al. 1 LEtr, de la violation du principe de proportionnalité, de la constatation inexacte et incomplète des faits pertinents ainsi que de l'inopportunité de la décision querellée, en reprenant les arguments invoqués dans ses observations du 10 janvier 2011. Il a relevé qu'une dérogation devait lui être accordée afin d'obtenir une autorisation de séjour, que l'ODM avait l'obligation d'approuver les propositions cantonales sauf en cas de raisons impérieuses, lesquelles n'étaient pas réalisées en l'espèce, que l'ordonnance de non-lieu du 26 mai 2010 émanait du Parquet, soit d'une autorité non judiciaire, rattachée à l'administration, dépourvue de l'indépendance et l'impartialité nécessaires, et qui risquait d'être instrumentalisée par le pouvoir politique selon un avis de droit du Conseil de l'Europe, que l'ODM ne pouvait dès lors tenir pour établies les allégations du Parquet russe pour motiver sa décision négative en rapport

avec l'art. 62 let. c LEtr et que cet office avait fait abstraction de l'exposé des faits et des moyens de preuve présentés dans les observations du 10 janvier 2011. Le recourant a conclu à l'annulation de la décision entreprise et à l'approbation de l'octroi d'une autorisation de séjour.

**V.**

Par pli du 20 mai 2011, le recourant a versé au dossier un écrit du chef du Département de l'économie de la République et canton de Neuchâtel du 17 mai 2011, réaffirmant la position cantonale favorable à l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de A.\_\_\_\_\_, ainsi qu'un courrier du Conseil communal de Y.\_\_\_\_\_ du 29 mars 2011, s'exprimant également en faveur de la délivrance d'un titre de séjour à l'intéressé. Il a en outre produit une attestation de l'Ambassade de la Fédération de Russie à Berne datée du 8 avril 2011, indiquant qu'il ne figurait pas au casier judiciaire pénal de son pays d'origine.

**W.**

Appelé à se prononcer sur le recours, l'ODM en a proposé le rejet par préavis du 2 août 2011, en se contentant de dire que le pourvoi ne contenait aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue.

**X.**

Invité à prendre position sur la réponse de l'autorité inférieure, le recourant a exercé son droit de réplique par courrier du 5 septembre 2011, en maintenant les conclusions de son recours. Il a par ailleurs exposé qu'en dépit de l'ordonnance de classement du Parquet russe du 26 mai 2010, il demeurerait exposé à un sérieux risque d'une reprise des investigations menées contre lui dans l'enquête fiscale, la prescription à cet égard n'étant pas arrivée à échéance. Il a en outre rappelé que sa famille avait tissé des liens privilégiés dans la région de Neuchâtel.

**Y.**

Par ordonnance du 17 janvier 2013, le Tribunal a invité le recourant à le renseigner sur le point de savoir s'il avait fait l'objet, en Russie ou dans un autre pays, de nouvelles investigations ou procédures en matières fiscale, pénale ou autre, ainsi que sur sa situation actuelle sur les plans familial, professionnel, financier et fiscal.

**Z.**

Le recourant a donné suite à la requête du Tribunal par pli du 18 février 2013. Il a en particulier affirmé qu'il ne faisait pas l'objet de nouvelles

investigations ou procédures en matières fiscale ou pénale en Russie ou dans un autre pays. A.\_\_\_\_\_ a également renseigné le Tribunal sur l'évolution de sa situation professionnelle, familiale et financière, en précisant notamment qu'il bénéficiait d'une imposition forfaitaire, mais qu'en raison de l'insécurité liée à la présente procédure, la décision quant à son statut fiscal définitif demeurerait ouverte. A l'appui de ses dires, il a produit 17 nouvelles pièces.

#### **AA.**

Appelée à se déterminer de manière circonstanciée sur le recours et les nouveaux éléments de la cause, l'autorité intimée a maintenu son point de vue et les considérants de la décision querellée, en rappelant que les dispositions légales dont se prévalait l'intéressé ne lui conféraient aucun droit à l'octroi d'une autorisation de séjour. Se référant à l'ordonnance rendue par le Parquet de la Fédération de Russie le 26 mai 2010, l'autorité de première instance a réaffirmé qu'au vu des doutes importants qui pesaient sur l'intégrité de l'intéressé, l'intérêt de la Suisse à ne pas accueillir A.\_\_\_\_\_ sur le territoire helvétique l'emportait manifestement sur son intérêt privé à pouvoir venir s'y établir.

#### **BB.**

Par écrit du 22 avril 2013, le recourant a pris position sur les déterminations de l'ODM, en reprenant, pour l'essentiel, les arguments avancés dans son mémoire de recours du 5 avril 2011.

### **Droit :**

#### **1.**

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

En particulier, les décisions en matière de refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour et de renvoi de Suisse rendues par l'ODM (cf. art. 33 let. d LTAF) sont susceptibles de recours au Tribunal, qui statue définitivement in casu (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83

let. c ch. 2, 4 et 5 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

**1.2** L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, de la LEtr et de l'OASA a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 1 113), ainsi que celle de certaines ordonnances d'exécution telle notamment l'OLE (cf. art. 125 LEtr, en relation avec le chiffre I de son annexe 2 et art. 91 OASA).

**1.3** Dès lors que la demande qui est l'objet de la présente procédure de recours a été déposée début 2009, soit après l'entrée en vigueur de la LEtr, il convient d'appliquer le nouveau droit à la présente cause (cf. art. 126 al. 1 LEtr).

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

**1.4** L'intéressé a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

## **2.**

**2.1** L'ODM a la compétence d'approuver l'octroi et le renouvellement des autorisations de séjour et de courte durée, ainsi que l'octroi de l'établissement lorsqu'il estime qu'une procédure d'approbation est nécessaire pour certaines catégories de personnes afin d'assurer une pratique uniforme de la loi ou lorsqu'une procédure d'approbation se révèle indispensable dans un cas d'espèce. Il peut refuser son approbation ou limiter la portée de la décision cantonale (art. 85 al. 1 let. a et b et art. 86 OASA, en relation avec l'art. 99 LEtr).

**2.2** En l'espèce, la compétence décisionnelle appartient à la Confédération en vertu des règles de procédure précitées (cf. également ch. 1.3.1.2.2 let. f et ch. 1.3.2 let. d et e des Directives et circulaires de l'ODM, en ligne sur son site > Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers > 1. Procédure et compétences, version du 25 octobre 2013, consulté en novembre 2013). Il s'ensuit que ni le Tribunal, ni l'ODM ne sont liés par la proposition du Service des migrations du 10 août 2010 et peuvent parfaitement s'écarter de l'appréciation faite par cette autorité.

**3.**

Le recourant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et, à moins qu'une autorité cantonale n'ait statué comme autorité de recours, l'inopportunité de la décision entreprise (cf. art. 49 PA). Dans le cadre de la procédure de recours, le Tribunal applique d'office le droit fédéral. Conformément à l'art. 62 al. 4 PA, il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-il admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, il prend en considération l'état de fait existant au moment où il statue (ATAF 2012/21 consid. 5.1).

**4.**

Lors de l'admission d'étrangers, l'évolution socio-démographique de la Suisse est prise en considération (art. 3 al. 3 LEtr). Les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son degré d'intégration (art. 96 al. 1 LEtr).

A cet égard, la Suisse ne peut accueillir tous les étrangers qui désirent venir dans ce pays, que ce soit pour des séjours de courte ou de longue durée, raison pour laquelle il est légitime d'appliquer une politique restrictive d'admission (cf. ATF 135 I 143 consid. 2.2 et ATF 122 II 1 consid. 3a).

**5.**

**5.1** Tout étranger peut séjourner en Suisse sans exercer d'activité lucrative pendant trois mois sans autorisation, sauf si la durée fixée dans le visa est plus courte. L'étranger qui prévoit un séjour plus long sans activité lucrative doit être titulaire d'une autorisation (art. 10 al. 1 et 2 1<sup>ère</sup> phrase LEtr).

**5.2** L'étranger n'a en principe aucun droit à la délivrance d'une autorisation de séjour, à moins qu'il ne puisse invoquer en sa faveur une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité lui conférant un tel droit (cf. ATF 135 II 1 consid. 1.1, ATF 131 II 339 consid. 1 et la jurisprudence citée).

**6.**

Dans le cas particulier, il convient de noter, à titre préliminaire, que c'est à juste titre que l'ODM a qualifié la requête de A.\_\_\_\_\_ de demande

d'octroi et non pas de demande de renouvellement de son autorisation de séjour.

**6.1** En effet, lorsque l'étranger quitte la Suisse, son autorisation de séjour prend fin soit immédiatement, s'il déclare son départ de Suisse (art. 61 al. 1 let. a LEtr), soit après six mois, s'il quitte la Suisse sans annoncer son départ à l'autorité compétente (cf. art. 61 al. 2 LEtr).

Or, en l'occurrence, l'intéressé a été extradé vers la Russie début 2008 (à savoir soit le 7 janvier 2008, selon un écrit de l'unité extradition de l'Office fédéral de la justice du 28 décembre 2007, soit le 21 février 2008, selon l'ordonnance du Parquet russe du 30 janvier 2009). Son autorisation de séjour a donc pris fin le 21 août 2008 au plus tard (cf. art. 61 al. 2 LEtr). Dans la mesure où la requête qui fait l'objet de la présente cause a été déposée au début de l'année 2009, soit après cette dernière date, elle constitue bien une demande d'autorisation de séjour et non pas une demande de renouvellement de l'autorisation de séjour.

**6.2** La même conclusion s'impose si l'on se réfère à la date d'échéance de la dernière autorisation de séjour dont a bénéficié l'intéressé (cf. art. 61 al. 1 let. c LEtr). Le Service des migrations a en effet annulé la dernière prolongation d'autorisation de séjour accordée à A.\_\_\_\_\_ par décision du 28 novembre 2008 (cf. let. H supra), soit également avant le dépôt de la demande du recourant de janvier et février 2009.

## **7.**

Dans son mémoire de recours du 5 avril 2011, le recourant s'est principalement prévalu de l'art. 28 LEtr pour prétendre à l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur. Il convient dès lors d'examiner en premier lieu si l'ODM était fondé à refuser de donner son aval à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier à A.\_\_\_\_\_.

**7.1** En vertu de l'art. 28 LEtr, un étranger qui n'exerce plus d'activité lucrative peut être admis aux conditions suivantes:

- a. il a l'âge minimum fixé par le Conseil fédéral;
- b. il a des liens personnels particuliers avec la Suisse;
- c. il dispose des moyens financiers nécessaires.

Cette disposition reprend la réglementation de l'art. 34 OLE (cf. Message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF 2002 3542-3543, ad art. 28 du projet de loi; MARC SPESCHA in:

Spescha/Thür/Zünd/Bolzli, Migrationsrecht, Kommentar, 3<sup>e</sup> éd., Zurich 2012, ad art. 28 LEtr ch. 1 p. 78).

**7.1.1** L'art. 25 al. 1 OASA précise que l'âge minimum pour l'admission des rentiers est de 55 ans.

**7.1.2** Selon l'art. 25 al. 2 OASA, les rentiers ont des attaches personnelles particulières avec la Suisse notamment:

a. lorsqu'ils peuvent prouver qu'ils ont effectué dans le passé des séjours assez longs en Suisse, notamment dans le cadre de vacances, d'une formation ou d'une activité lucrative;

b. lorsqu'ils ont des relations étroites avec des parents proches en Suisse (parents, enfants, petits-enfants ou frères et sœurs).

**7.1.3** Les conditions spécifiées dans la disposition de l'art. 28 LEtr étant cumulatives, une autorisation de séjour pour rentier ne saurait être délivrée que si l'étranger satisfait à chacune d'elles.

**7.1.4** Par ailleurs, il convient de rappeler que, même dans l'hypothèse où toutes les conditions prévues à l'art. 28 LEtr (disposition rédigée en la forme potestative ou "*Kann-Vorschrift*") seraient réunies, l'étranger n'a pas un droit à la délivrance (respectivement à la prolongation) d'une autorisation de séjour, à moins qu'il ne puisse se prévaloir d'une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité lui conférant un tel droit (cf. consid. 5.2). Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce. Les autorités disposent donc d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la présente cause.

**7.2** En l'occurrence, le recourant est né le 15 avril 1961, de sorte qu'il est actuellement âgé de 52 ans et ne remplit manifestement pas la première condition de l'art. 28 LEtr en relation avec l'art. 25 al. 1 OASA, qui fixent l'âge minimum à 55 ans. L'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier en faveur du recourant doit donc être refusée, sans que le Tribunal ait besoin d'examiner si les autres conditions de l'art. 28 LEtr sont remplies, puisque ces dernières sont cumulatives.

**7.3** Le recourant méconnaît le système légal prévu au chapitre 5 de la LEtr, lorsqu'il prétend qu'il peut être dérogé, en vertu de l'art. 30 LEtr, à la condition de l'âge minimum fixé par l'art. 28 let. a LEtr en relation avec l'art. 25 al. 1 OASA (cf. en particulier ses déterminations du 22 avril 2013). En effet, le chapitre 5 de la LEtr, qui règle les conditions

d'admission, est composé de trois sections. La première pose les conditions pour l'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative, la deuxième est consacrée à l'admission des étrangers sans activité lucrative et la troisième, qui ne comprend que l'art. 30 LEtr, fixe les conditions pour l'admission d'un étranger en dérogation aux conditions d'admission des art. 18 à 29 LEtr que contiennent les deux premières sections. C'est dire que si le requérant ne remplit pas les conditions posées par l'une ou l'autre des dispositions des deux premières sections dont il entend se prévaloir, soit en l'occurrence l'art. 28 LEtr, il ne peut être mis au bénéfice d'une autorisation de séjour en vertu de cette disposition. Certes, l'art. 30 LEtr prévoit une série d'exceptions pour permettre à l'autorité compétente d'octroyer une autorisation de séjour (respectivement de travail) à un étranger qui ne remplit pas les conditions posées par les dispositions des deux premières sections. Toutefois, la question de savoir si une dérogation aux conditions d'admission peut être admise doit être examinée séparément aux seules conditions de l'art. 30 LEtr. Ainsi, cette dernière disposition ne saurait suppléer à l'absence d'une condition légale prévue aux art. 18 à 29 LEtr. Concrètement, le recourant ne saurait invoquer l'art. 30 LEtr pour pouvoir bénéficier d'une autorisation de séjour en application de l'art. 28 LEtr sur les rentiers malgré le fait qu'il ne remplit pas la condition de l'âge minimal exigé par cette dernière disposition et l'art. 25 al. 1 OASA.

## **8.**

L'intéressé ne saurait se prévaloir de la protection de la bonne foi en relation avec les autorisations de séjour pour rentier que les autorités cantonales lui ont délivrées, à tort, entre le 14 août 2007 et le 27 novembre 2008, comme il semble le faire en relevant dans son recours (p. 13) qu'il "*a aujourd'hui 50 ans et qu'une dérogation en ce sens lui avait été accordée par le passé déjà*".

**8.1** L'application du principe de la bonne foi, énoncé à l'art. 9 de la Constitution fédérale du 28 avril 1999 (Cst., RS 101) et conférant au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans certaines assurances ou dans un comportement déterminé des autorités, présuppose en effet notamment que l'autorité concernée était compétente ou que l'intéressé était fondé à la tenir pour compétente (cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_140/2010 du 17 juin 2010 consid. 5.6: "[Es] kann nicht allein aus dem Handeln einer der beteiligten Behörden bereits ein vertrauensbegründendes Verhalten abgeleitet werden, das auch die anderen Behörden bindet. Dies wäre nur dann der Fall, wenn der Betroffene mit Grund - etwa aufgrund entsprechender Abklärungen und

weil dies anders nicht erkennbar war - von der uneingeschränkten Zuständigkeit dieser Behörde ausgehen durfte" et l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1340/2010 du 15 mai 2013 consid. 6.2 et les références citées).

**8.2** Or, en l'occurrence, force est de constater que le Service des migrations n'a pas requis l'approbation de l'ODM avant d'octroyer, le 14 août 2007, une autorisation de séjour pour rentier à l'intéressé et avant de prolonger ce titre de séjour le 26 septembre 2007, approbation qu'il aurait dû demander en vertu des règles de procédure alors applicables (cf. ch. 132.22 let. c des directives et commentaires de l'ODM prévalant sous l'ancien droit [qui correspondent aux directives actuelles, cf. consid. 2 supra], disponibles sur le site [www.unige.ch](http://www.unige.ch) > Médias > Archives > 2007 > 19/04/2007 Le permis B étudiant sous influence des accords bilatéraux et la Loi sur les étrangers > Directives LSEE, site consulté en novembre 2013; cf. également l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_140/2010 précité consid. 5.4 et 5.5). A ce propos, il convient de relever que le préavis de l'ODM du 24 juillet 2007 mentionnait expressément l'art. 36 OLE et ne permettait ainsi nullement à l'autorité cantonale de délivrer une autorisation de séjour pour rentier à l'intéressé, dès lors que sous le régime de l'ancien droit, l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier était réglé par l'art. 34 OLE, qui fixait par ailleurs l'âge minimum à 55 ans comme actuellement. Cela étant, lorsque la compétence décisionnelle appartient à la Confédération, un titre de séjour ne peut être établi que lorsque l'ODM a donné son approbation, à défaut de quoi l'autorisation n'est pas valable (cf. art. 86 al. 5 OASA, qui correspond à l'ancien art. 19 al. 5 RSEE; ch. 1.3.1.1 des Directives et commentaires de l'ODM, en ligne sur son site > Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers > 1. Procédure et compétences, version du 25 octobre 2013, visité en novembre 2013). Par conséquent, le Service des migrations n'était pas compétent pour octroyer les autorisations de séjour précitées.

En outre, le recourant, lui-même juriste et déjà représenté en 2007 par un avocat suisse, n'a pas démontré avoir entrepris des démarches en vue de se renseigner sur la répartition des compétences en la matière et avoir obtenu des informations qui lui auraient permis de se prévaloir du principe de la protection de la bonne foi (cf. consid. 8.1 in fine ci-avant).

**8.3** Partant, le recourant ne saurait invoquer le principe de la bonne foi pour prétendre à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier en sa faveur.

**8.4** Dans ces circonstances, la décision de l'ODM du 4 mars 2011 doit être confirmée en tant qu'elle refuse d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier à l'intéressé.

## **9.**

**9.1** A. \_\_\_\_\_ s'est également prévalu de l'art. 44 LEtr et de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr en relation avec l'art. 32 al. 1 let. c OASA pour prétendre à l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur. L'application de ces dispositions a par ailleurs brièvement été examinée par l'autorité de première instance dans son prononcé du 4 mars 2011.

**9.2** Certes, dans le cas particulier, l'autorité cantonale a transmis le dossier du recourant à l'ODM pour approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour pour rentier (selon le code d'admission utilisé pour la transmission dans le système Symic) et n'a jamais formellement indiqué être disposée à octroyer une autorisation de séjour au titre du regroupement familial ou en dérogation aux conditions d'admission à l'intéressé. Or, en vertu de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, ces derniers décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement des étrangers et les autorités fédérales ne disposent que d'un droit de veto et ne sauraient contraindre l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers à délivrer une autorisation de séjour (cf. ch. 1.2.2 des Directives et commentaires de l'ODM, en ligne sur son site > Documentation > Bases légales > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers > 1. Procédure et compétences, version du 25 octobre 2013, visité en novembre 2013). C'est dire qu'en principe, les autorités fédérales ne sauraient se prononcer sur l'octroi d'une autorisation de séjour au prénommé en vertu d'une autre disposition que celle régissant l'admission en Suisse des rentiers.

Le Tribunal estime toutefois que dans le cas d'espèce, l'on ne saurait être trop formaliste, dans la mesure où, dans sa lettre du 10 août 2010, dans laquelle le Service des migrations a communiqué au recourant qu'il était disposé à lui octroyer une autorisation de séjour, sous réserve de l'approbation des autorités fédérales, et l'a informé qu'il transmettait le dossier à l'ODM, il n'a pas mentionné en vertu de quelle disposition légale il était favorable à l'octroi d'une telle autorisation. En outre, dans un écrit du 17 mai 2011, à savoir postérieurement à la décision négative de l'ODM, le chef du Département de l'économie de la République et canton de Neuchâtel a confirmé la position cantonale favorable à l'octroi d'une

autorisation de séjour en faveur de A.\_\_\_\_\_ sans se référer à une disposition légale spécifique. Le Tribunal considère dès lors que l'autorité cantonale aurait eu l'occasion de préciser que ce n'était que sous l'angle de l'art. 28 LEtr qu'elle était favorable à l'octroi d'une autorisation de séjour au prénommé, si tel avait été le cas. On peut dès lors admettre que l'autorité cantonale est également disposée à octroyer une autorisation de séjour au prénommé en vertu d'une autre disposition que celle de l'art. 28 LEtr. Il s'ensuit que c'est à juste titre que l'ODM a également examiné le cas à la lumière respectivement de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr en relation avec l'art. 32 al. 1 let. c OASA et de l'art. 44 LEtr.

#### **10.**

S'agissant de l'art. 44 LEtr, le Tribunal constate que le Service des migrations a délivré une autorisation de séjour pour rentière à l'épouse de A.\_\_\_\_\_, alors même qu'elle ne remplit pas les conditions relatives à l'art. 28 LEtr en relation avec l'art. 25 al. 1 OASA, puisqu'elle est âgée de 51 ans. L'autorité cantonale n'a pas requis l'approbation de l'ODM. Cela étant, lorsque la compétence décisionnelle appartient à la Confédération, un titre de séjour ne peut être établi que lorsque l'ODM a donné son approbation, à défaut de quoi l'autorisation n'est pas valable (cf. consid. 8.2 supra). Partant, dans la mesure où l'autorisation de séjour de son épouse n'est pas valable, le recourant ne saurait se prévaloir des dispositions sur le regroupement familial pour prétendre à l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur.

#### **11.**

**11.1** Compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles l'autorité cantonale a transmis son dossier à l'ODM pour approbation (cf. consid. 9.2 supra), il convient d'examiner maintenant si l'ODM était fondé à refuser son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour au recourant, en retenant qu'il existait un motif de révocation au sens de l'art. 62 let. c LEtr, qu'il n'était pas dans l'intérêt de la Suisse, au sens de l'art. 96 al. 1 LEtr, d'accueillir sur son territoire un ressortissant étranger dont l'intégrité était fortement mise en doute et qu'en conséquence, l'art. 30 al. 1 let. b LEtr en relation avec l'art. 32 al. 1 let. c OASA n'était pas applicable en l'espèce (cf. décision querellée p. 4 et duplicata du 13 mars 2013 p. 1 in fine).

**11.2** En vertu de l'art. 33 al. 3 LEtr, une autorisation de séjour peut être prolongée s'il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'art. 62 LEtr.

Cette règle vaut également en cas d'octroi d'une autorisation, comme le précise l'art. 86 al. 2 let a OASA.

Selon l'art. 62 let. c LEtr, l'autorité compétente peut révoquer une autorisation de séjour si l'étranger attente de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou représente une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

L'art. 80 al. 1 let. a OASA précise qu'il y a notamment atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en cas de violation de prescriptions légales ou de décisions d'autorités. La sécurité et l'ordre publics sont menacés lorsque des éléments concrets indiquent que le séjour en Suisse de la personne concernée conduit selon toute vraisemblance à une atteinte à la sécurité et à l'ordre publics (art. 80 al. 2 OASA).

Il n'est pas nécessaire qu'un jugement pénal ait été prononcé pour retenir qu'une personne constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics en Suisse. En effet, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, l'autorité administrative apprécie librement, en marge du pouvoir judiciaire et indépendamment des dispositions pénales, qui elle entend accueillir sur son territoire et de qui elle souhaite se protéger. Elle n'est donc pas liée par les décisions prises en matière pénale. Dans le cadre de la balance des intérêts en présence, l'autorité de police des étrangers s'inspire de considérations différentes de celles qui guident l'autorité pénale. Son appréciation peut donc s'avérer plus rigoureuse pour l'intéressé que celle de l'autorité pénale (cf. ATF 130 II 493 consid. 4.2, et la jurisprudence citée). Cependant, ce pouvoir d'appréciation ne saurait être exercé de manière abusive et l'autorité compétente doit notamment respecter les principes de proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (cf. ANDREAS ZÜND/LADINA ARQUINT HILL, *Beendigung der Anwesenheit, Entfernung und Fernhaltung*, in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [éd.], *Ausländerrecht*, 2ème éd., Bâle 2009, ch. 8.44, p. 339 et références citées).

**11.3** En outre, même en l'absence d'un motif de révocation au sens de l'art. 62 LEtr, l'ODM peut refuser son approbation à l'octroi ou à la prolongation d'une autorisation de séjour.

A ce propos, il convient de rappeler que l'étranger n'a pas un droit à l'octroi ou au renouvellement d'une autorisation de séjour, à moins qu'il ne

puisse se prévaloir d'une disposition particulière du droit fédéral ou d'un traité accordant un tel droit (cf. consid. 5.2 ci-avant).

Si l'étranger n'a pas un droit à l'octroi (respectivement au renouvellement) d'une autorisation de séjour, l'autorité compétente peut décider de l'octroi et du renouvellement dans le cadre de sa marge d'appréciation (cf. ZÜND/ARQUINT HILL, op.cit., *idem*), tant qu'elle exerce son pouvoir d'appréciation conformément à l'art. 96 al. 1 LEtr et aux principes de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire.

Aux termes de l'art. 96 al. 1 LEtr, lorsque les autorités compétentes exercent leur pouvoir d'appréciation, elles tiennent compte des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son degré d'intégration. Elles doivent donc prendre en considération toutes les circonstances du cas particulier et comparer soigneusement les intérêts publics et les intérêts privés dans le cadre de cet examen de proportionnalité (cf. Message du Conseil fédéral du 8 mars 2002 précité ad art. 91 du projet de loi).

Constituent notamment des intérêts publics les intérêts de l'économie suisse, les besoins culturels et scientifiques de la Suisse, des motifs d'ordre politique, la sécurité intérieure et extérieure du pays, l'ordre et la sécurité publics ainsi que l'évolution sociodémographique de la Suisse (cf. l'art. 3 LEtr et BENJAMIN SCHINDLER, in : Caroni/Gächter/Thurnherr, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Berne 2010, ad art. 96 LEtr, § 12).

## **11.4**

**11.4.1** Dans son pourvoi du 5 avril 2011, le recourant a reproché à l'ODM d'avoir retenu à tort que le refus de lui octroyer une autorisation de séjour se justifiait au regard respectivement de l'art 62 let. c LEtr et de l'art. 96 al. 1 LEtr. A ce propos, A.\_\_\_\_\_ a en particulier fait grief à l'ODM de s'être uniquement référé à l'ordonnance de non-lieu du Parquet russe du 26 mai 2010 et d'avoir fait abstraction de l'exposé des faits et des moyens de preuve qu'il avait présentés dans ses observations du 10 janvier 2011. Le recourant a ainsi invoqué une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents (art. 49 let. b PA). Il convient dès lors d'examiner si ce grief est fondé.

**11.4.2** Par courrier du 23 septembre 2010, l'ODM a A.\_\_\_\_\_ qu'il envisageait de refuser son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur et l'a invité à prendre position à ce sujet.

Le 10 janvier 2011, l'intéressé a fait parvenir ses observations à l'ODM. Il s'est notamment employé à démontrer que les renseignements fournis par fedpol à son sujet étaient "*largement incomplets, voire faux, et [que] les réticences exprimées par le service d'analyse de cette autorité [étaient] sans fondements*" (p. 3 desdites déterminations). Il a exposé de manière circonstanciée pour quels motifs il contestait constituer, sur la seule base de l'ordonnance de non-lieu du Parquet russe du 26 mai 2010, une menace pour l'ordre et la sécurité publics en Suisse justifiant de lui refuser l'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour en vertu de l'art. 62 let. c LEtr, respectivement de l'art. 96 al. 1 LEtr. A l'appui de ses allégations, il a produit un bordereau de 34 pièces justificatives. Il a expliqué en particulier que la société E.\_\_\_\_\_, dont il était directeur, était alors en conflit avec une autre entreprise russe qui tentait d'en prendre le contrôle et qu'il avait refusé de prendre parti pour cette autre société et que c'était dans le contexte d'une "guerre corporative" que l'enquête fiscale avait été engagée contre E.\_\_\_\_\_ et qu'il avait été accusé de gestion déloyale. A l'appui de ces affirmations, il a versé au dossier plusieurs articles de presse, des rapports officiels établis par des autorités telles que les Nations Unies et des gouvernements étrangers, ainsi qu'une étude d'une université. Il a en outre souligné, preuve à l'appui (pièce no 14), qu'en rapport avec son inculpation pour violation de l'art. 160 du code pénal russe, disposition réprimant l'appropriation ou la dilapidation des avoirs d'une société par ses dirigeants, le dossier avait été renvoyé en mai 2009 au juge d'instruction pour complément d'enquête en raison de l'insuffisance des charges. Il a également produit plusieurs moyens de preuve (pièces nos 3.1, 3.2, 16,17, 18 et 19) tendant à démontrer que les contrats d'assurance qu'il avait conclus étaient réguliers et n'avaient pas pour but de dilapider les avoirs de la société E.\_\_\_\_\_. Il a ainsi soutenu que les charges portées contre lui n'avaient jamais été étayées, qu'il n'avait pas fait l'objet d'une condamnation, ni même d'un renvoi devant un tribunal. Il a précisé que l'ordonnance de classement avait été rédigée par un membre du Parquet, qui avait simplement repris l'inculpation dressée contre lui et qu'il était dès lors faux d'affirmer qu'il s'était rendu coupable d'infractions, comme l'avait fait fedpol.

Le 4 mars 2011, l'autorité de première instance a rendu une décision de refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour à l'endroit de

A.\_\_\_\_\_. Après avoir constaté que le recourant ne remplissait pas toutes les conditions pour l'octroi d'une autorisation de séjour au sens de l'art. 28 LEtr (rentiers), l'ODM a précisé que, même si celles-ci étaient réalisées, une telle autorisation ne pouvait être accordée à l'intéressé ni sur la base de la disposition précitée, ni en vertu de l'art. 32 OASA en relation avec l'art. 30 al. 1 let. b LEtr, en raison de l'existence d'un motif de révocation conformément à l'art. 62 let. c LEtr (atteinte grave ou répétée ou mise en danger de la sécurité et de l'ordre publics). Sur ce point, l'autorité inférieure a motivé sa décision comme suit: *"En effet, selon l'ordonnance de non-lieu rendue par le Parquet de la Fédération de Russie, il a été établi, au cours de l'instruction, que durant la période de 1997 à 2004, A.\_\_\_\_\_ a procédé à des détournements de fonds et ce au détriment de la société E.\_\_\_\_\_ dont il était le directeur. Le Parquet a précisé que les faits commis par A.\_\_\_\_\_ sont constitutifs de gestion déloyale et que ce délit était passible d'une peine privative de liberté de 6 ans. Toutefois, dans la mesure où les faits incriminés étaient prescrits, le Parquet a prononcé un non-lieu et l'arrêt des poursuites pénales à l'encontre de A.\_\_\_\_\_. A ce titre, l'ODM relève que dite ordonnance n'a, selon toute vraisemblance, pas fait l'objet d'un recours."*

En réponse aux arguments invoqués par le recourant en date du 10 janvier 2011 dans le cadre du droit d'être entendu, l'ODM s'est contenté du considérant suivant: *"S'agissant des multiples coupures de presse annexées au dossier, elles font bien état de guerres corporatives. Toutefois, elles ne permettent aucunement de remettre en cause les conclusions du Parquet de la Fédération de Russie."*

**11.4.3** Force est de constater que, pour retenir que le recourant représentait une menace pour la sécurité et l'ordre publics au sens de l'art. 62 let. c LEtr, l'ODM s'est fondé sur l'avis de fedpol du 25 juin 2010, qui se réfère aux actes punissables mentionnés dans l'ordonnance de non-lieu du 26 mai 2010, pour lesquels A.\_\_\_\_\_ aurait été prétendument condamné s'ils n'avaient pas été prescrits. Or, cette prise de position est antérieure aux déterminations du recourant du 10 janvier 2011. Celles-ci n'ont pas été transmises à fedpol, pas plus que les 34 pièces justificatives qui y étaient jointes. Le fait que l'autorité inférieure ait voulu connaître le point de vue de fedpol avant de statuer n'est pas critiquable en soi. Ce qui l'est, en revanche, c'est qu'elle n'ait pas jugé utile de porter à la connaissance de fedpol les observations du recourant du 10 janvier 2011 et les moyens de preuve qui y étaient annexés pour savoir si fedpol maintenait sa position et, dans l'affirmative, pour quels motifs. Une telle démarche s'imposait compte tenu de l'importance des

faits nouveaux invoqués et des preuves s'y rapportant pour le sort du litige. A cet égard, l'ODM ne pouvait se limiter à dire que les coupures de presse faisant état de guerres corporatives ne permettaient pas de remettre en cause les conclusions du Parquet de la Fédération de Russie. C'est le lieu de rappeler que dans ses observations du 10 janvier 2011 et les moyens de preuve qui y étaient joints, le recourant n'a pas seulement évoqué avoir été attiré, bien malgré lui, dans un conflit corporatif entre la société E.\_\_\_\_\_ qu'il dirigeait et le groupe G.\_\_\_\_\_. Il s'est surtout employé à démontrer, preuves à l'appui, que les procédures pénales engagées contre lui en Russie n'avaient jamais abouties, produisant notamment à cet égard une ordonnance de renvoi du 15 mai 2009 pour instruction complémentaire au vu de l'insuffisance des charges portées contre lui, que la valeur des contrats d'assurance en cause n'avait pas été arrêtée sur une base arbitraire, voire manipulée, pour dilapider les avoirs de la société E.\_\_\_\_\_, que ces contrats n'étaient pas nuls, que le contrat conclu avec E.\_\_\_\_\_ avait été régulièrement exécuté et que la société E.\_\_\_\_\_ ne s'était jamais considérée comme la victime de A.\_\_\_\_\_. Dans la mesure où ces éléments mettaient en cause le bien-fondé des conclusions de fedpol contenues dans son écrit du 25 juin 2010, l'ODM aurait dû compléter l'instruction de la cause en invitant fedpol à se prononcer sur les observations du recourant du 10 janvier 2011 ainsi que sur les moyens de preuve produits. En ne le faisant pas, l'autorité intimée s'est fondée sur un état de fait incomplet. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la constatation des faits est notamment incomplète lorsque l'autorité ne tient pas compte de tous les faits pertinents pour la décision (BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler, op.cit., ad art. 49 ch. 28 et OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxis-kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/Bâle/Genève 2009, ad art. 49 ch. 38 et les références citées), ce qui est le cas en l'espèce.

**11.4.4** Ainsi, dans sa décision du 4 mars 2011, l'ODM a omis de tenir compte de tous les faits pertinents. En vertu de l'art. 49 let. b PA, il se justifie dès lors d'annuler cette décision et de renvoyer la cause à l'autorité inférieure, afin que celle-ci procède à une nouvelle constatation des faits qui réponde aux conditions posées par la disposition précitée et la jurisprudence y relative (cf. à titre d'exemple KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op.cit., ch. 1155, MOSER/ BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., ch. 2.191 et SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler, op. cit., ad art. 49 ch. 31).

**11.4.5** Il appartiendra ainsi à l'ODM de procéder à une instruction complémentaire et d'inviter en particulier fedpol à se déterminer sur les observations du recourant du 10 janvier 2011, ainsi que sur les pièces justificatives qui y étaient jointes, et de prendre des renseignements complémentaires sur l'intéressé si nécessaire. Il conviendra également de demander au Service des migrations de préciser le statut fiscal définitif du recourant.

**11.5** C'est également le lieu de noter ici qu'un préavis de fedpol ne saurait lier l'ODM dans sa propre appréciation. Cela reviendrait en effet à déléguer, sans base légale lui permettant de le faire, sa compétence à une autre autorité. En outre, à supposer que l'autorité fasse siennes les considérations d'une autre, il lui appartient de motiver concrètement sa position (cf. ATAF 2013/23 consid. 8.6).

## **12.**

Eu égard au considérant 11 ci-dessus, le recours est partiellement admis.

Compte tenu de l'issue de la cause, il y a lieu de mettre des frais réduits de procédure à hauteur de Fr. 750.- à la charge du recourant.

Bien qu'elle succombe partiellement, l'autorité inférieure n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA).

Le recourant, qui obtient partiellement gain de cause, a par ailleurs droit à des dépens réduits (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Au vu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et de l'ampleur du travail accompli par le mandataire, le Tribunal estime, au regard des art. 8 ss FITAF, que le versement d'un montant de Fr. 750.- à titre de dépens (TVA comprise) apparaît comme équitable en la présente cause (cf. art. 14 al. 2 FITAF).

(dispositif page suivante)

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

**1.**

Le recours est partiellement admis au sens des considérants.

**2.**

La décision attaquée est annulée et le dossier de la cause est renvoyé à l'ODM pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.

**3.**

Des frais de procédure réduits, d'un montant de Fr. 750.- sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance versée le 9 mai 2011, dont le solde (Fr. 750.-) sera restitué par le Tribunal.

**4.**

Un montant de Fr. 750.- à titre de dépens est alloué au recourant, à la charge de l'autorité inférieure.

**5.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé, annexe: un formulaire "*adresse de paiement*" à retourner au Tribunal, dûment rempli, au moyen de l'enveloppe ci-jointe)
- à l'autorité inférieure (dossier en retour)
- pour information, au Service des migrations du canton de Neuchâtel (dossiers cantonaux du recourant et de son épouse en retour).

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Daniel Dubey

Rahel Diethelm

Expédition :