



Cour VI
F-5963/2020

Arrêt du 17 décembre 2021

Composition

Claudia Cotting-Schalch (présidente du collège),
Yannick Antoniazza-Hafner, Andreas Trommer, juges,
Alain Renz, greffier.

Parties

X. _____,
représenté par Maître Yves H. Rausis,
R & Associates, 9, rue des Alpes,
Case postale 2025, 1211 Genève 1,
recourant,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Refus de délivrance de l'autorisation fédérale en matière de
naturalisation ordinaire.

Faits :**A.**

A.a Le 14 septembre 1995, X._____, ressortissant russe né [...] 1974, est entré en Suisse. Le 20 décembre 1995, il a été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour par les autorités cantonales genevoises compétentes et a obtenu, le 30 novembre 2007, une autorisation d'établissement.

A.b Au mois de juin 2010, le prénommé et son épouse ont déposé une demande de naturalisation ordinaire en leur faveur et celle de leurs trois enfants auprès du Service des naturalisations du canton de Genève. Ledit Service et l'autorité administrative de la commune de Z._____ (GE) se sont déclarés favorables à la demande des intéressés par actes des 22 août 2012 et 1^{er} octobre 2012. Le dossier de intéressés a été transmis pour approbation à l'Office fédéral des migrations (ODM ; actuellement : Secrétariat d'Etat aux migrations ; ci-après : SEM).

A.c Entre le 18 avril 2014 et le 26 janvier 2017, les intéressés se sont enquis à plusieurs reprises du stade de la procédure de la demande de naturalisation auprès de l'autorité inférieure, laquelle a répondu que des investigations étaient encore en cours (cf. notamment lettres des 26 mai 2014, 14 novembre 2016 et 1^{er} février 2017) tout soulignant par ailleurs que la procédure administrative s'effectuait uniquement par écrit et qu'un entretien n'était par conséquent pas envisageable (cf. notamment courriers des 31 mars 2015 et 13 juin 2016). Elle a également indiqué que la consultation du dossier ne pourrait intervenir que lorsque les investigations en cours seraient terminées (cf. lettre du 20 février 2017).

A.d Le 9 novembre 2016, l'Office fédéral de la police (ci-après : fedpol) a transmis au SEM le résultat des investigations entreprises sous la forme d'un rapport confidentiel. Sur demande du SEM, un résumé dudit rapport a été rédigé, le 7 mars 2017, à l'attention des intéressés.

A.e Par courrier du 20 mars 2017, le SEM a envoyé aux requérants son dossier pour consultation et leur a annoncé que la délivrance d'une autorisation fédérale de naturalisation n'était pas possible, étant donné que de graves soupçons de blanchiment d'argent pesaient sur l'intéressé. Un délai leur a été imparti pour faire part de leurs observations.

Par lettre du 28 mars 2017, les intéressés ont sollicité la séparation de leurs dossiers pour la procédure de naturalisation et ont fait parvenir, par courrier du 15 mai 2017, leurs déterminations à l'autorité inférieure.

Le 26 mai 2017, le SEM a accepté la requête précitée et indiqué qu'il maintenait sa position à l'égard de X._____. Il a également attiré l'attention de ce dernier sur le fait qu'il avait la possibilité de requérir une décision formelle susceptible de recours.

A.f Les 20 juin et 18 juillet 2017, le SEM a accordé à l'épouse du prénommé et à leurs trois enfants l'autorisation fédérale de naturalisation.

A.g Le 23 juin 2017, l'intéressé a sollicité le prononcé d'une décision formelle.

A.h Par décision du 14 juillet 2017, le SEM a rejeté la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation en faveur de X._____, considérant en substance que de gros doutes existaient quant au respect de l'ordre juridique et de la sécurité suisses par ce dernier.

A.i Par mémoire du 14 septembre 2017, le prénommé, agissant par l'entremise de son avocat, a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après le Tribunal ou TAF) en concluant, préalablement, à l'octroi de l'accès complet des pièces du dossier du SEM, principalement, à l'admission du recours et à l'annulation de la décision querellée et, subsidiairement, au renvoi de la cause au SEM pour nouvelle décision au sens des considérants.

A.j Par arrêt F-5322/2017 du 20 décembre 2019, le Tribunal a admis le recours précité en annulant la décision du 14 juillet 2017 et en retournant le dossier à l'autorité intimée afin que celle-ci procède à une réactualisation du dossier et rende une nouvelle décision dans le sens des considérants. A ce dernier propos, le TAF a enjoint l'autorité inférieure à consulter l'intégralité du dossier du recourant constitué par fedpol et, si nécessaire avec l'aide de cette autorité, à récolter tous les moyens de preuve utiles mettant en évidence les indices concrets allégués, selon lesquels le recourant n'aurait pas été en mesure de rendre plausibles des flux financiers très élevés sur de courtes périodes ou serait mêlé à des affaires de corruption ou d'entrave à la justice, puis à transmettre à l'intéressé les pièces et informations nouvellement récoltées, en cas de besoin sous forme caviardée ou de résumé, en lui donnant la possibilité de s'exprimer en la matière.

B.

B.a A la suite d'échanges écrits, fedpol a informé le SEM, le 28 janvier 2020, qu'après avoir examiné à nouveau le cas de l'intéressé, il ne ressortait pas d'élément nouveau leur permettant d'actualiser leur rapport du 9 novembre 2016.

Le 12 février 2020, le SEM a pu consulter le dossier du recourant constitué par fedpol au siège de la police fédérale.

Par courrier du 30 mars 2020, fedpol a encore communiqué au SEM divers documents concernant les deux enquêtes de police judiciaire ouvertes par le Ministère public de la Confédération (ci-après : MPC) à l'encontre du recourant, notamment des rapports fedpol d'information et d'analyse datés des 23 et 30 avril 2004, des procès-verbaux d'audition des 24, 25 septembre, 14 et 27 novembre 2003, ainsi que deux ordonnances de suspension du MPC datées des 21 juillet 2006 et 13 mars 2009.

B.b Par lettre du 28 mai 2020, le SEM a communiqué à l'intéressé le résultat de sa consultation du dossier de fedpol en résumant les éléments essentiels conduisant au refus d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation et lui a octroyé un délai pour prendre position, faute de quoi le dossier serait classé au niveau fédéral.

Par missive du 14 août 2020, le recourant a fait part de ses observations tout en sollicitant le prononcé d'une décision formelle susceptible de recours auprès du Tribunal de céans.

B.c Par courrier du 19 août 2020, le SEM a fait parvenir à l'intéressé les pièces caviardées du dossier de fedpol et lui a octroyé un délai pour retourner lesdites pièces et pour communiquer ses déterminations, faute de quoi il serait statué en l'état du dossier.

B.d Par courrier du 24 août 2020, le recourant a retourné les pièces du dossier de fedpol sans toutefois communiquer d'autres observations.

C.

Par décision du 23 octobre 2020, le SEM a refusé d'octroyer à X. _____ l'autorisation fédérale en vue de sa naturalisation. Dans la motivation de sa décision, l'autorité de première instance a rappelé pour l'essentiel les éléments évoqués dans sa première décision du 14 juillet 2017 et sa lettre du 28 mai 2020 concernant la constitution de la fortune personnelle de l'intéressé par le biais d'entreprises et de structures commerciales et a

relevé le manque de transparence des activités financières lui ayant permis d'acquérir sa fortune, ainsi que sa volonté de rester systématiquement en retrait dans les affaires commerciales, de sorte qu'elle a acquis la conviction que lesdites activités du prénommé n'étaient pas au-dessus de tout soupçon, quand bien même ce dernier n'avait jamais fait l'objet d'une condamnation pénale. Dès lors, l'autorité précitée a retenu que l'intéressé ne remplissait pas les garanties nécessaires sur le plan de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse au sens de l'art. 14 let. d aLN.

D.

Par mémoire du 26 novembre 2020, le prénommé, agissant par l'entremise de son avocat, a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal en concluant, préalablement, à la production de tous documents ou moyens de preuve propres à établir la réalité des faits allégués et à l'octroi d'un délai complémentaire pour se déterminer sur les pièces envoyées précédemment par le SEM et, principalement, à l'admission du recours.

E.

Par décision incidente du 8 décembre 2020, le Tribunal a rejeté la requête en complément du recours précité et a imparti à l'intéressé un délai échéant au 25 janvier 2021 pour verser le montant de 1'200 francs en garantie des frais de procédure présumés. L'avance de frais a été versée le 12 janvier 2021.

F.

Appelée à prendre position sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet dans sa réponse du 5 février 2021.

G.

Invité le 11 février 2021 par le Tribunal à se déterminer sur la réponse précitée, le recourant, par courrier du 15 mars 2021, a fait parvenir ses observations, dans lesquelles il conteste en substance les soupçons infondés et injustifiés émis par le SEM quant à une quelconque activité illégale, voire à un risque réel d'atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, et a fait valoir être l'objet d'une décision arbitraire de la part de l'autorité intimée. Par ailleurs, il a indiqué avoir pris contact avec fedpol, par lettre du 10 mars 2021, pour avoir l'accès et la consultation de l'intégralité des données le concernant contenues dans l'ensemble des fichiers et systèmes informatisés détenus par cette autorité, à savoir JANUS, MROS GEWA, IPAS, N-SIS et RIPOL, et a sollicité la suspension de la présente procédure de recours dans l'attente du résultat de cette requête.

H.

Par décision incidente du 21 avril 2021, le Tribunal a rejeté la demande de suspension précitée tout en indiquant que l'intéressé pouvait faire part de nouveaux éléments communiqués par fedpol à la suite de sa requête du 10 mars 2021.

I.

Par courrier du 30 avril 2021, le recourant a communiqué au Tribunal la réponse du 19 avril 2021 de fedpol à sa requête du 10 mars 2021, laquelle indiquait qu'aucune donnée le concernant ne figurait dans les systèmes informatisés exploités par cette autorité, à savoir notamment RIPOL, SIS, IPAS ou Interpol, ni dans le système informatisé de gestion des affaires et des dossiers fedpol ou encore dans l'Index national de police; l'intéressé a été renvoyé au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après : PFDT) pour une réponse concernant les systèmes informatisés MROS et JANUS. Par ailleurs, l'intéressé a réitéré ses allégations concernant l'arbitraire de la décision querellée et l'absence de soupçons fondés à son encontre justifiant le refus de l'autorisation sollicitée.

J.

Les courriers des 15 mars et 30 avril 2021 ont été portés à la connaissance du SEM par le Tribunal, sans toutefois ouvrir un nouvel échange d'écritures.

K.

Les autres éléments contenus dans les écritures précitées seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de refus d'octroi de l'autorisation fédérale à la naturalisation ordinaire prononcées par le SEM – lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF – sont susceptibles de recours au Tribunal, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. b LTF).

1.2 Les recours contre les décisions des autorités administratives de la Confédération en matière d'acquisition et de perte de la nationalité suisse sont régis par les dispositions générales de la procédure fédérale, conformément à l'art. 51 al. 1 aLN. Ainsi, à moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

1.3 Le requérant a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA).

2.

Sous réserve du consid. 4 *infra*, le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le requérant peut ainsi 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 ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée (ATAF 2014/24 consid. 2.2). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN) a entraîné, conformément à son art. 49 en relation avec le ch. I de son annexe, l'abrogation de l'ancienne loi sur la nationalité du 29 septembre 1952 (aLN). Les détails de cette nouvelle réglementation sont fixés dans l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse (ordonnance sur la nationalité; OLN, RS 141.01), dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2018 également.

En vertu de la disposition transitoire de l'art. 50 al. 2 LN, qui consacre le principe de la non-rétroactivité, les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LN sont traitées conformément aux dispositions de l'ancien droit jusqu'à ce qu'une décision soit rendue, l'autorité de recours appliquant de surcroît et en principe le droit en vigueur le jour où l'autorité de première instance a statué, à savoir, dans le cas d'espèce, celui du premier prononcé du SEM rendu le 14 juillet 2017 (cf. en ce sens consid.

4.2 ss *infra*). Par voie de conséquence, le droit applicable à la présente affaire est l'aLN, dès lors que la demande de naturalisation présentée par X. _____ a été déposée au mois de juin 2010, soit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cf. notamment arrêt du TF 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 2, et jurisprudence citée; arrêt du TAF F-6741/2016 du 23 mars 2018 consid. 3.3).

Au demeurant, les conditions matérielles de l'octroi de l'autorisation fédérale prescrites par l'art. 14 aLN concernant l'aptitude à la naturalisation et, plus particulièrement, la question de l'absence d'atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse (let. d), sur laquelle porte le présent litige, ont été reprises aux art. 11 et 12 de la nouvelle LN, dont la formulation correspond dans une large mesure à ce que prévoyait l'aLN et dont l'examen demeure de la compétence de la Confédération (cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 4 mars 2011, in FF 2011 2639, ch. 1.2.2.1 p. 2645 et pp. 2663/2664, ad art. 11 et 12 du projet de loi [ci-après : Message du Conseil fédéral du 4 mars 2011]).

4.

4.1 En principe, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir de cognition (art. 49 PA) ; il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA, par renvoi de l'art. 37 LTAF), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e édition, 2011, p. 300 s.). Il a en outre un plein pouvoir d'examen également en fait (cf. art. 49 let. b PA, par renvoi de l'art. 37 LTAF).

4.2 Cependant, lorsque le Tribunal a admis un recours et renvoyé l'affaire à l'autorité précédente pour instruction complémentaire – comme c'est le cas en l'espèce – les considérants de l'arrêt sur recours lient les parties et le Tribunal lui-même (cf. application par analogie de principes que le Tribunal fédéral s'applique à lui-même dans des cas d'admission de recours par la voie d'arrêts de nature cassatoire, ATF 143 IV 214 consid. 5.3.3 ; 135 III 334 consid. 2.1 ; 125 III 421 consid. 2a). Il s'ensuit que ce dernier ne peut pas se fonder sur des motifs qu'il avait écartés ou dont il avait fait abstraction dans sa précédente décision.

4.3 Quant aux parties, elles ne peuvent plus faire valoir, dans un nouveau recours contre la seconde décision du SEM, des moyens que le TAF avait rejetés dans son arrêt de renvoi (cf. par analogie, ATF 133 III 201 consid.

4.2 p. 208) ou qu'il n'avait pas eu à examiner, faute pour les parties de les avoir invoqués dans la première procédure de recours, alors qu'elles pouvaient – et devaient – le faire (ATF 135 III 334 consid. 2 p. 335).

4.4 L'autorité précédente est tenue, pour sa part, de fonder sa nouvelle décision sur les considérants de droit de l'arrêt de renvoi ; elle est liée par ce qui a déjà été tranché par le Tribunal, ainsi que par les constatations de fait qui n'ont pas été critiquées devant lui ; des faits nouveaux ne peuvent être pris en considération que sur les points ayant fait l'objet du renvoi, lesquels ne peuvent être ni étendus, ni fondés sur une base juridique nouvelle (par analogie, ATF 135 III 334 consid. 2 ; arrêts du TF 6B_989/2020 du 16 novembre 2020 consid. 1.1.1 ; 6B_527/2020 du 29 septembre 2020 consid. 1.1). Ce principe, qui découle logiquement de la hiérarchie des juridictions et l'unité de la procédure, s'applique en cas de renvoi prononcé sur appel ou sur recours (cf. AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2018, *ad* Art. 61 n^{os} 8 ; ATF 140 III 466 consid. 4.2.1 s. et réf. cit). Les instructions contraignantes contenues dans une décision de renvoi n'étant pas exécutoires en tant que telles, il appartient donc à la partie recourante d'engager une procédure pour déni de justice formel si l'autorité inférieure ne prend pas de nouvelles mesures, malgré la décision de renvoi (cf. AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], *op. cit.*, *ad* Art. 61 n^{os} 9).

4.5 En l'occurrence, dans son arrêt F-5322/2017 précité, le Tribunal a jugé que la décision du 14 juillet 2017 était annulée et la cause renvoyée au SEM pour instruction complémentaire et nouvelle décision. Le Tribunal a indiqué au consid. 11 dudit arrêt :

« Compte tenu des carences constatées, il se justifie de renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure pour instruction complémentaire en invitant l'autorité intimée à procéder avec la célérité due aux démarches suivantes :

- consulter l'intégralité du dossier du recourant constitué par fedpol ;
- si nécessaire avec l'aide de cette autorité, récolter tous les moyens de preuve utiles mettant en évidence les indices concrets allégués, selon lesquels le recourant n'aurait pas été en mesure de rendre plausibles des flux financiers très élevés sur de courtes périodes ou serait mêlé à des affaires de corruption ou d'entrave à la justice ;

- transmettre au recourant les pièces et informations nouvellement récoltées, en cas de besoin sous forme caviardée ou de résumé, en lui donnant la possibilité de s'exprimer en la matière.

Ensuite, sur la base de l'ensemble de ces éléments, le SEM procèdera à une nouvelle analyse approfondie du cas et rendra une nouvelle décision dûment motivée. »

5.

5.1 A la suite de l'arrêt du TAF, le SEM a rendu une nouvelle décision le 23 octobre 2020, dans laquelle il a refusé à nouveau l'octroi au recourant de l'autorisation fédérale en vue de sa naturalisation.

Dans le cadre de la présente procédure, il appartient ainsi au Tribunal d'examiner si l'autorité intimée a procédé aux démarches requises (cf. consid. 4.5 *supra*) et a pu réunir suffisamment d'indices concrets au sens des considérants de l'arrêt précité pour considérer que l'intéressé est susceptible de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse au sens de l'art. 14 let. d aLN.

5.2 S'agissant du dossier de fedpol, le SEM a pu le consulter, le 12 février 2020, au siège de la police fédérale et a encore reçu, par courrier de fedpol du 30 mars 2020, divers documents concernant les deux enquêtes de police judiciaire ouvertes par le MPC à l'encontre du recourant (cf. consid. B.a *supra*).

Le 28 mai 2020, le SEM a communiqué à l'intéressé le résultat de sa consultation du dossier de fedpol en résumant les éléments essentiels conduisant au refus d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation et lui a octroyé un délai pour prendre position, ce qu'a fait ce dernier en date du 14 août 2020 (cf. consid. B.b *supra*).

Par courrier du 19 août 2020, le SEM a fait parvenir au recourant les pièces caviardées du dossier de fedpol et lui a octroyé un délai pour retourner lesdites pièces et pour communiquer ses déterminations. Ce dernier s'est exécuté en date du 24 août 2020 sans toutefois communiquer d'autres observations (cf. consid. B.c et B.d *supra*).

Il s'ensuit que l'autorité intimée a respecté les instructions du Tribunal concernant la consultation du dossier fedpol et la mise à disposition des pièces dudit dossier à l'intéressé en lui accordant un droit d'être entendu.

5.3 Quant à la récolte de moyens de preuve mettant en évidence les indices concrets allégués par le SEM, selon lesquels le recourant n'aurait pas été en mesure de rendre plausibles des flux financiers très élevés sur de courtes périodes ou serait mêlé à des affaires de corruption ou d'entrave à la justice, il appert qu'à la suite d'échanges écrits, fedpol a informé le SEM, le 28 janvier 2020, qu'il avait examiné à nouveau le cas de l'intéressé et qu'il ne ressortait pas d'élément nouveau leur permettant d'actualiser leur rapport du 9 novembre 2016. Dès lors, l'autorité intimée s'est fondée sur les pièces du dossier de fedpol, telles qu'elles existaient déjà au moment de la première décision du 14 juillet 2017, pour étayer l'argumentation de sa nouvelle décision. Le Tribunal prend dès lors acte du fait que le SEM n'a pas obtenu d'autres moyens de preuve que ceux figurant déjà dans le dossier fedpol et lors de la précédente procédure.

6.

6.1 Dans sa nouvelle décision du 23 octobre 2020, le SEM a mis en avant le fait que l'intéressé avait fait preuve de peu de transparence quant aux activités économiques qui lui avaient permis de bâtir sa fortune, ce qui a amené l'autorité de première instance à maintenir ses forts soupçons quant au caractère illicite des transactions commerciales du requérant et, par là-même, de l'origine de sa fortune. Le SEM a donc acquis la conviction que les activités de l'intéressé en Suisse, alors qu'il était étudiant et par la suite également, n'étaient pas au-dessus de tout soupçon, quand bien même ce dernier n'avait fait l'objet d'aucune condamnation sur le plan pénal. Il a ainsi considéré que le manque de transparence des transactions financières et la volonté du requérant de rester systématiquement en retrait dans le cadre de ses affaires ne faisaient que conforter son appréciation du dossier.

6.2 Dans son recours du 26 novembre 2020, l'intéressé a allégué que le déni de justice commis par le SEM à son endroit durant la procédure précédente perdurait et devait être sanctionné. En outre, il a fait valoir en substance qu'en refusant d'accorder l'autorisation fédérale sollicitée, l'autorité de première instance avait violé les principes constitutionnels de l'art. 5 al. 1 et 2 Cst., ainsi que l'art. 14 aLN, en se fondant sur de simples soupçons pour affirmer le caractère illicite de ses activités économiques et de la provenance des fonds financiers, quand bien même il n'avait jamais fait l'objet d'une condamnation pénale. Il a relevé à ce propos que selon l'ordonnance de suspension prononcée le 21 juillet 2006 par le MPC, malgré les nombreuses investigations conduites par cette autorité, aucun soupçon suffisamment concret concernant le blanchiment d'argent ou la participation à une organisation criminelle n'avait pu être retenu à son

encontre, même si l'origine des fonds très importants dont il avait bénéficié n'avait pu être clairement démontrée.

7.

S'agissant de la question du déni de justice invoqué dans le recours, le Tribunal s'est déjà prononcé précédemment à ce sujet dans l'arrêt F-5322/2017 précité (consid. 4) et n'entend dès lors pas revenir à ce propos pour les faits s'étant déroulés antérieurement à cet arrêt (cf. consid. 4.2 *supra*).

Quant au déroulement postérieur de la procédure depuis le prononcé de cet arrêt, il ressort que le SEM a procédé, conformément aux démarches requises par le Tribunal de céans, à la consultation du dossier fedpol et à la réception de divers documents envoyées par cette dernière autorité, avant d'en communiquer le résultat au recourant sous forme de résumé, tout en lui octroyant un délai pour se déterminer. Après réception des observations de l'intéressé, les pièces caviardées dudit dossier ont été envoyées à ce dernier avec un nouveau délai pour faire parvenir ses éventuelles déterminations. Une nouvelle décision a été ensuite rendue par le SEM (cf. consid B *supra*). Au vu du déroulement des faits précités, le Tribunal constate que l'autorité de première instance n'a pas tardé à procéder aux divers actes d'instruction requis et a prononcé la décision querellée dans un délai raisonnable. Dès lors, le recourant n'a pas établi l'existence d'éléments pouvant constituer un déni de justice dans la procédure postérieure à l'arrêt du TAF du 20 décembre 2019.

8.

Cela étant, le Tribunal doit ainsi déterminer s'il existe suffisamment d'indices concrets dans le dossier pour considérer que l'intéressé est susceptible de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse au sens de l'art. 14 let. d aLN.

9.

9.1 Quel que soit le mode de naturalisation, l'aLN exige notamment du requérant qu'il ne mette pas en danger la sûreté intérieure et extérieure du pays (cf. art. 14 let. d, 18 al. 1 let. d et 26 al. 1 let. c aLN). Il s'agit d'une notion juridique indéterminée se référant en particulier à des activités mettant en danger la primauté du pouvoir étatique dans les domaines militaire et politique, telles que le terrorisme ou l'extrémisme violent, des actes de renseignements interdits, la criminalité organisée ou des actes et projets mettant sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse

avec d'autres Etats ou cherchant à modifier par la violence l'ordre étatique établi (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.3.2 *in fine*).

Ainsi, la naturalisation ne doit pas être possible si, par son attitude, le recourant met en danger la sûreté intérieure et extérieure du pays. En revanche, si cette menace est uniquement de nature passagère, l'autorisation de naturalisation peut être accordée dès que tout risque est écarté. Les notions de sûreté intérieure et extérieure du pays ne supposent pas la commission d'infractions passibles d'une peine privative de liberté, car elles ont une fonction préventive en tant qu'elles représentent un instrument de la protection de l'Etat (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.2). Selon la jurisprudence, il suffit que des indices concrets fassent craindre une telle menace, sans qu'il y ait besoin que cette dernière se soit déjà produite (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.3.2.2 et 2018 VI/5 consid. 3.3).

9.2 Le SEM communique les demandes de naturalisation pour consultation au sens de l'art. 14 let. d aLN au Service de renseignement de la Confédération (ci-après : SRC), qui lui fait connaître sa prise de position (cf. art. 4 al. 2 let. d et 22 de l'ancienne ordonnance sur le Service de renseignements de la Confédération du 4 décembre 2009 dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 août 2017 [OSRC, RO 2009 6939] en relation avec son Annexe 1 ch. 4.2.1 et son Annexe 3 ch. 8.2.1; voir, depuis le 1^{er} septembre 2017, l'art. 32 de l'ordonnance du 16 août 2017 sur le Service de renseignement [ORens, RS 121.1] en relation avec son Annexe 3 ch. 9.2 et 9.2.1 ; Manuel sur la nationalité, chap. 4, ch. 4.7.4.1 et 4.7.4.2 ; cf. également ATAF 2015/1 consid. 4.4). Conformément à l'art. 8 al. 3 let. c de l'ordonnance du 7 mars 2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS, RS 172.214.1), le SRC constitue en effet le centre de compétence de la Confédération pour les affaires de renseignement et opérations policières préventives de sécurité intérieure et extérieure (ATAF 2015/1 consid. 4.4).

9.3 Dans la mesure où la naturalisation d'un étranger est susceptible d'entraîner une mise en danger des relations de la Suisse avec d'autres Etats, le SEM peut également solliciter de la Direction politique du DFAE, chargée notamment de la défense des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et de l'entretien coordonné et stratégique des relations bilatérales et multilatérales (cf. art. 7 al. 2 let. a de l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères [Org DFAE], RS 172.211.1), une prise de position sur l'octroi éventuel de la naturalisation à cet étranger (ce que relève le Manuel Nationalité pour les demandes dès le 1.1.2018 cité plus haut [cf., en ce sens, ch. 323/2

dudit Manuel]). Il y a lieu à cet égard de souligner que les sources d'information sur lesquelles l'autorité administrative peut se fonder pour procéder à l'établissement des faits dans l'instruction d'une affaire (cf. art. 12 PA) non seulement comprennent les connaissances spécifiques propres de cette autorité, les éléments de fait relevant de la notoriété et les moyens de preuve mentionnés par l'art. 12 PA (documents, renseignements des parties, renseignements ou témoignages de tiers, visite des lieux et expertises), mais sont également susceptibles de résider dans les renseignements recueillis auprès d'autres autorités. Le SEM peut en effet solliciter d'autres services (tels que fedpol, l'Office fédéral de la justice [ci-après : OFJ] ou le MPC) des prises de position ou des rapports sur l'octroi éventuel de la naturalisation à cet étranger, qui constituent alors des sources d'information sur lesquelles l'autorité administrative peut se fonder (cf. ATAF 2019 VII/5 consid. 6.2, arrêts du TAF 5322/2017 consid. 6.3 et C-3769/2011 du 6 octobre 2014 consid. 4.4).

9.4 Le SEM reste toutefois dans l'obligation de procéder à sa propre évaluation des constatations émises par les autorités spécialisées, ainsi qu'à un examen d'ensemble des conditions de naturalisation sur la base des pièces de son propre dossier et, ce, dans le respect du droit d'être entendu (cf. ATAF 2018 VI/5 consid. 3.10). L'autorité inférieure ne saurait en particulier faire siennes les considérations d'une autre autorité sans motiver concrètement sa position ni se garder de consulter tout ou partie des pièces détenues par d'autres services ou autorités permettant d'établir les éléments déterminants (arrêts du TAF F-4618/2017 du 11 décembre 2019 consid. 4.4.2 et F-1031/2018 du 27 novembre 2019 consid. 7.6 ss.). Ainsi, si les avis émis par les services consultés ne contiennent pas suffisamment d'éléments concrets, il incombe au SEM de requérir les compléments d'information qui s'imposent, afin qu'il puisse se prononcer en pleine connaissance de cause sur la base d'un dossier complet (arrêt du TAF F-5322/2017 consid. 6.3; cf., pour comparaison, ATAF 2013/23 consid. 6.4.2 ss et 8.2 ss).

C'est ici le lieu de rappeler que les autorités spécialisées consultées n'ont pas qualité de parties dans la procédure de naturalisation au sens de l'art. 6 PA (cf. art. 12 al. 2 let. e et 14 al. 1 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP], RS 172.213.1).

10.

10.1 En l'occurrence, comme relevé précédemment par le Tribunal de céans (cf. arrêt F-5322/2017 précité consid. 7.1), le SEM a communiqué en 2013 la demande de naturalisation de l'intéressé, sous l'angle de l'art. 14 let. d aLN, au SRC, à l'OFJ et au MPC aux fins de prise de position. Les autorités précitées n'avaient alors fait valoir aucun élément au sens de l'article précité, le MPC ayant cependant indiqué qu'une enquête de police judiciaire instruite à l'encontre notamment du recourant pour blanchiment d'argent et participation à une organisation criminelle avait été close par ordonnance du 21 juillet 2006. Le SEM avait par la suite fait appel aux services de fedpol, qui lui avait communiqué un rapport confidentiel daté du 9 novembre 2016 relatif à l'intéressé et qui avait été ensuite résumé par courrier du 7 mars 2017, communiqué par la suite au recourant. Se contentant de prendre note des affirmations de fedpol, sans verser en cause le moindre document qui aurait permis de fonder de manière substantielle les faits reprochés à l'intéressé, le SEM avait refusé, par décision du 14 juillet 2017, la demande d'octroi de l'autorisation fédérale de naturalisation en faveur du recourant. Par arrêt F-5322/2017, le Tribunal avait annulé cette décision et enjoint l'autorité inférieure à procéder à une instruction complémentaire (cf. consid. 4.5 *supra*).

10.2 Force est tout d'abord de noter que le SEM n'a pas récolté d'autres moyens de preuve que ceux figurant dans le dossier fedpol existant lors de la précédente procédure (cf. consid. 5.1 et 5.3 *supra*).

L'autorité de première instance s'est basée, dans la décision querellée, sur le dossier de fedpol contenant les rapports d'information et d'analyse établis les 23 et 30 avril 2004, ainsi que les auditions du recourant et de ses partenaires d'affaires menées aux mois de septembre et novembre 2003. Elle a considéré que l'intéressé avait fait preuve de peu de transparence quant aux activités économiques lui ayant permis de bâtir sa fortune et qu'il avait manifesté sa volonté de rester systématiquement en retrait dans les affaires commerciales, ce qui avait amené l'autorité inférieure à maintenir ses forts soupçons pour affirmer le caractère illicite des transactions commerciales du requérant et, par là-même, de l'origine de sa fortune, quand bien même ce dernier n'avait jamais fait l'objet d'une condamnation pénale. Le SEM a donc considéré que l'intéressé était susceptible de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse au sens de l'art. 14 let. d aLN.

10.3 Le Tribunal constate que les rapports d'information et d'analyse précités, ainsi que les auditions mentionnées ci-avant, ont été établis dans le cadre d'une enquête de police judiciaire ouverte sur requête du MPC du 13 mars 2003 à l'encontre du recourant pour participation à une organisation criminelle et blanchiment d'argent au sens des art. 260^{ter} et 305^{bis} CP.

Il ressort ainsi que l'intéressé était soupçonné d'avoir, en particulier par le biais de ses sociétés en Suisse et à l'étranger, détourné des fonds au préjudice du Ministère des transports de la Fédération de Russie lorsque celui-ci était dirigé par son père, décédé en 2005 et lequel avait fait l'objet d'une procédure pénale dirigée par le Parquet général de la Fédération de Russie notamment pour abus d'autorité et détournement des fonds depuis le 23 octobre 2001. Le MPC avait alors ordonné et effectué de très nombreuses investigations pour déterminer l'origine des fonds dont était bénéficiaire le recourant et ses sociétés, en particulier en procédant à l'audition de nombreuses personnes, dont l'intéressé, et en requérant tant en Suisse qu'à l'étranger, par voie de commission rogatoire, des renseignements comptables et financiers. De nombreuses décisions de levée de séquestre ont été rendues, sur requête, par le MPC afin de permettre au recourant et à ses sociétés de poursuivre leurs activités. Ces investigations ont permis de constater, d'une part, que les premières explications fournies par écrit par les conseils de l'intéressé étaient en contradiction avec les déclarations de ce dernier et, d'autre part, que le recourant n'avait pas été en mesure de présenter ni des pièces propres à justifier une grande partie de ses revenus et de ses opérations financières, ni des explications précises sur les affaires conclues, en particulier de trading, ainsi que sur le cheminement des bénéfices qui lui avaient été versés.

A la suite d'une requête du MPC, le Parquet général de la Fédération de Russie (ci-après le Parquet) avait indiqué en substance, par courrier du 25 février 2005, qu'entre 1998 et 2000, des personnes morales et physiques, contrôlées par l'intéressé et son cousin ou en lien avec ceux-ci, avaient fondé en Suisse, ainsi qu'en Russie, une série de compagnies d'expédition ayant conclu des contrats avec le Ministère des transports de la fédération de Russie concernant la réalisation d'opérations de transport par les voies ferroviaires russes, en violation des tarifs et taux spéciaux établis à l'époque par le Ministère précité. Par ailleurs, au cours des années 1999 à 2000, les anciens dirigeants dudit Ministère et des départements subordonnés à celui-ci, avaient octroyé, sans justification et de manière dommageable aux intérêts de ce Ministère, des rabais allant

de 20 à 30% ainsi que des rabais à taux spéciaux sur le paiement des frais de transport lors d'opérations de transport réalisées sur les voies ferroviaires russes, à des compagnies d'expédition contrôlées par le recourant et son cousin. Le Parquet avait encore mentionné que pendant la période entre 2000 et 2001, d'autres violations des directives tarifaires du Ministère précité avaient été commises en faveur des sociétés contrôlées par l'intéressé et qu'enfin, de 1992 à 2002, un montant de 50 millions de francs, perçu de manière injustifiée, avait été transféré en vue de sa légalisation (blanchiment) depuis des comptes de sociétés sur les comptes contrôlés par le recourant et son cousin auprès de sociétés étrangères enregistrées dans des zones offshore et en Suisse. Le Parquet avait estimé qu'au vu des différents agissements des anciens dirigeants précités, le dommage subi par le Ministère des transports russe s'élevait à plus d'un milliard de dollars.

Par arrêt du 22 juin 2005, la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, statuant sur des demandes de levée de séquestre, avait considéré notamment que tant les explications fournies par l'intéressé que le courrier du 25 février 2005 du Parquet permettaient de douter de la licéité de l'origine des fonds du recourant et de ses sociétés et a rejeté les demandes précitées.

Le MPC a alors poursuivi ses investigations et requis par la voie de l'entraide judiciaire auprès des autorités judiciaires russes, la communication des pièces et documents comptables permettant d'établir un lien entre les détournements de fonds commis au préjudice du Ministère des transports de la Fédération de Russie et les activités du recourant. Or, par courrier du 3 avril 2006, ledit Parquet a allégué qu'aucune procédure pénale n'était ouverte à l'encontre du recourant et que toutes les pièces examinées et obtenues au terme des investigations ne contenaient pas d'information ni de preuve permettant de démontrer que ce dernier avait participé aux activités des compagnies d'expédition incriminées.

Il s'ensuit que, par ordonnance du 27 février 2006, sur requête de l'intéressé, le MPC a levé la totalité des mesures de séquestre prononcées dans cette affaire, considérant que les circonstances et le principe de proportionnalité le commandaient. Par ordonnance de suspension du 21 juillet 2006, le MPC a constaté que les activités de l'intéressé et l'origine de ses revenus demeuraient encore peu transparentes et que ce dernier n'avait pas été en mesure de fournir une liste complète des sociétés dont les comptes bancaires avaient encaissé les commissions, la plupart de ses dires sur ses activités lucratives n'ayant d'ailleurs pas été documenté ;

toutefois, le MPC a constaté que les très nombreuses investigations conduites par ses soins ne permettaient pas de retenir à la charge du recourant des soupçons suffisamment concrets concernant le blanchiment d'argent et sa participation à une organisation criminelle pour poursuivre l'enquête, quand bien même l'origine des fonds très importants dont il avait bénéficié ne pouvait être clairement démontrée. Le MPC a aussi conclu que les déclarations contradictoires des autorités judiciaires russes ne permettaient pas non plus de renforcer ces soupçons, de sorte qu'il se justifiait de prononcer la suspension de l'enquête de police judiciaire en application de l'art. 106 al. 1 de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF, RO 50 709 ; loi abrogée le 1^{er} janvier 2011).

Il est encore à noter qu'à la suite d'un courrier du Service d'analyse et de prévention près l'Office fédéral de la police (ci-après : SAP) adressé le 30 juin 2005 au Procureur général de la Confédération faisant part de soupçons concernant des tiers impliqués dans des actes de corruption en faveur de l'intéressé, le MPC avait ouvert, le 11 juillet 2006, une enquête de police judiciaire contre inconnus pour corruption d'agents publics étrangers au sens de l'art. 322^{septies} CP. Les documents transférés à l'époque au MPC, en particulier des courriels, permettaient de soupçonner la commission d'actes de corruption d'un représentant des autorités judiciaires pénales russes dans le but de ralentir ou de mettre un terme aux relations d'entraide judiciaires entre la Suisse et la Russie dans le cadre de l'enquête ouverte à l'encontre du recourant, afin d'obtenir la suspension de cette procédure, en l'absence de preuves suffisantes. Selon les échanges de courriels précités, il avait été possible pour l'intéressé d'avoir eu connaissance notamment du contenu des actes d'entraide le concernant entre la Suisse et la Russie, et d'empêcher le MPC de poursuivre efficacement son enquête, moyennant le versement d'argent à un procureur russe. Dans le cadre de ses investigations, le MPC avait constaté que le recourant avait fait verser le 6 mai 2003 une somme de 2 millions d'euros à un directeur de société à Moscou. Toutefois, après audition desdits tiers et de l'intéressé, le MPC a constaté qu'il n'était pas possible d'établir si l'argent versé par le recourant était destiné en tout ou partie à des actes de corruption de l'autorité judiciaire russe et, donc, d'établir l'existence d'actes de corruption, de sorte qu'en l'état aucun élément concret et suffisant ne permettait la poursuite de l'enquête. Par ordonnance de suspension du 13 mars 2009, le MPC a alors prononcé la suspension de l'enquête de police judiciaire en application de l'art. 106 al. 1 PPF.

10.4 Il ressort de ce qui précède que malgré les nombreuses investigations menées par le MPC à l'endroit de l'intéressé pour participation à une organisation criminelle, blanchiment d'argent ou corruption d'agents publics étrangers, aucun élément concret et suffisant n'a permis d'étayer les soupçons de fedpol ou du SAP pour poursuivre les enquêtes de police judiciaire et permettre au MPC d'inculper le recourant pour les délits mentionnés. Comme relevé ci-avant (consid. 5.3 et 10.2), le SEM n'a pu, à la suite de l'arrêt de renvoi F-5322/2017 du 20 décembre 2019, récolter aucun nouveau moyen de preuve et s'est uniquement référé au dossier de fedpol contenant les rapports d'information et d'analyse établis les 23 et 30 avril 2004, ainsi que les auditions du recourant et de ses partenaires d'affaires menées aux mois de septembre et novembre 2003, soit des pièces antérieures aux ordonnances de suspension du MPC des 21 juillet 2006 et 13 mars 2009. Il y a encore lieu de préciser que le rapport de fedpol du 9 novembre 2016 adressé au SEM était un résumé des rapports d'information et d'analyse précités et ne contenait ainsi pas de nouveaux éléments. Dès lors, le SEM s'est ainsi fondé dans sa nouvelle décision uniquement sur les pièces rassemblées par fedpol et le SAP avant les deux ordonnances de classement précitées. Or, celles-ci ont établi, pour l'une, qu'il n'existait pas de soupçons suffisamment concrets concernant le blanchiment d'argent et la participation à une organisation criminelle et, pour l'autre, qu'il n'était pas possible d'établir l'existence d'actes de corruption, de sorte qu'il n'y avait pas d'éléments concrets et suffisants pour permettre la poursuite des enquêtes de police judiciaire et l'inculpation du recourant. Cela étant, en l'absence de tout nouvel élément de preuve depuis le prononcé desdites ordonnances permettant d'étayer de manière concrète les soupçons d'infractions relevés ci-dessus, le Tribunal ne saurait considérer que l'intéressé soit susceptible de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse au sens de l'art. 14 let. d aLN par le biais d'activités en lien avec la criminalité organisée, voire par des actes et projets mettant sérieusement en danger les relations actuelles de la Suisse avec d'autres Etats (cf. consid. 9.1 et jurisprudence citée), étant encore rappelé que les autorités judiciaires russes n'ont ouvert aucune procédure à l'encontre du recourant (cf. consid. 10.3 *supra*). Même si le MPC, dans son ordonnance du 21 juillet 2006, indiquait que les activités du recourant et l'origine de ses revenus demeuraient encore peu transparentes et que l'origine des fonds très importants dont il avait bénéficié ne pouvait être clairement démontrée, aucun comportement visé par la jurisprudence en lien avec l'art. 14 let. d aLN n'a pu être établi de manière suffisamment probante pour refuser l'autorisation fédérale de naturalisation ordinaire, la situation factuelle n'étant finalement en rien différente de celle retenue dans l'arrêt

de renvoi F-5322/2017 précité. Il est encore à relever que la réponse du 19 avril 2021 de fedpol à la requête de l'intéressé du 10 mars 2021 (cf. consid. G et I *supra*) relevait qu'aucune donnée le concernant ne figurait dans les systèmes informatisés exploités par cette autorité, à savoir notamment RIPOL, SIS, IPAS ou Interpol, ni dans le système informatisé de gestion des affaires et des dossiers fedpol ou encore dans l'Index national de police, ce qui confirme ainsi l'absence de nouveaux éléments depuis le classement des enquêtes de police judiciaire prononcées par le MPC.

10.5 Quant aux autres éléments relevés par le SEM dans la décision du 14 juillet 2017 (transaction immobilière d'un montant de 74 millions de francs et entrée du recourant dans le groupe de construction russe Strojtransgas), le Tribunal s'est déjà prononcé sur ces points (cf. arrêt de renvoi F-5322/2017 précité, consid. 9.1.1 et 9.1.2) et n'entend dès lors pas revenir à ce propos (cf. en ce sens consid. 4.2 *supra*).

11.

11.1 Il s'ensuit que la décision du 23 octobre 2020 par laquelle le SEM a refusé d'octroyer l'autorisation fédérale en vue de naturalisation est infondée.

11.2 En conséquence le recours est admis. Partant, la décision du SEM précitée est annulée et le dossier de la cause renvoyé au SEM pour que soit formellement octroyée à l'intéressé l'autorisation fédérale à sa naturalisation.

12.

12.1 Vu l'issue de la cause, le recourant n'a pas à supporter de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 *a contrario* PA), pas plus que l'autorité qui succombe (cf. art. 63 al. 2 PA).

12.2 Le recourant a également droit à des dépens pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'absence de décompte de prestations, le TAF fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF). 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

conseil du recourant, le TAF estime, au regard des art. 8 ss FITAF, que le versement d'un montant de 2'500 francs (TVA comprise) à titre de dépens apparaît comme équitable en la présente cause.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis et la décision du SEM du 23 octobre 2020 annulée.

2.

Le dossier de la cause est renvoyé à cette autorité pour qu'elle octroie l'autorisation fédérale à la naturalisation au recourant.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de de Fr. 1'200.- versée le 12 janvier 2021 est intégralement restituée au recourant par le Service financier du Tribunal.

4.

Le SEM versera au recourant une indemnité de Fr. 2'500.- à titre de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant, par l'entremise de son avocat (Recommandé ; annexe : formulaire « adresse de paiement »)
- à l'autorité inférieure avec dossier n° de réf. K [...] en retour
- en copie à l'Office cantonal de la population et des migrations à Genève (Secteur naturalisations), pour information (annexe : dossier cantonal).

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Cotting-Schalch

Alain Renz

Expédition :