



---

Cour III  
C-5912/2011

## Arrêt du 26 août 2015

---

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),  
Daniele Cattaneo, Ruth Beutler, juges,  
Jean-Luc Bettin, greffier.

---

Parties

**A.** \_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Bénédicte Fontanet, (...),  
recourante,

contre

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

---

Objet

Approbation d'une décision préalable cantonale relative à  
l'autorisation d'exercer une activité lucrative concernant  
B. \_\_\_\_\_.

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

**A.a** Le 15 juin 2010, la société anonyme A. \_\_\_\_\_ SA, inscrite au registre du commerce de la République et canton de Genève, a engagé la dénommée B. \_\_\_\_\_, ressortissante de la Fédération de Russie née le 23 juin 1957, en qualité d'administratrice et conclu avec elle un contrat de travail.

**A.b** Par requête datée du 23 juin 2010, A. \_\_\_\_\_ SA a sollicité du Service de l'industrie, du commerce et du travail du canton du Valais (ci-après : le Service du travail/VS) une autorisation de séjour en faveur de la prénommée.

**A.c** Dans un courrier portant l'en-tête de (...) daté du 4 août 2010, les activités de A. \_\_\_\_\_ SA ainsi que les raisons pour lesquelles était sollicitée une autorisation de séjour en faveur de B. \_\_\_\_\_ ont été exposées comme suit : *"B. \_\_\_\_\_ est propriétaire de la société A. \_\_\_\_\_ SA à Genève, avec un capital d'action[s] de 30 millions. La société est en train d'installer une succursale à Sion. Pour cette raison, elle a loué des bureaux à [...]. Le siège principal de Genève s'occupe plutôt d'affaires financières bancaires : papiers valeurs pour Gasprom et Cuivre. La succursale de Sion vise le but de développer et d'activer des participations dans le secteur industriel et commercial. La première participation à réaliser est prévue dans la société C. \_\_\_\_\_ SA à [...]. C. \_\_\_\_\_ SA a investi plus de 15 millions dans l'élevage de perches et la production et commercialisation de filets de perche. Elle occupe actuellement plus d'une quinzaine de personnes. Cet investissement a été financé jusqu'à aujourd'hui par les frères [...] et avec l'aide de la promotion économique valaisanne, par le [...]. Pour optimiser cette entreprise, des investissements supplémentaires sont absolument nécessaires. Les frères [...], c'est-à-dire les actionnaires majoritaires sont à la recherche de nouveaux investisseurs. La société A. \_\_\_\_\_ SA par B. \_\_\_\_\_ est d'accord de prendre une participation à hauteur de 5 millions pour réaliser cette affaire. Avec le développement de cette société on crée une dizaine de places de travail supplémentaires. Etant donné que B. \_\_\_\_\_ veut jouer un rôle actif dans cette société de participation, il est absolument nécessaire qu'elle dispose d'un permis de séjour et d'une autorisation de travail. C'est également dans l'intérêt public, et dans le développement économique du canton du Valais qu'on accorde des permis nécessaires au développement des entreprises. Pour cette raison nous prions les instances concernées d'accorder les permis nécessaires. [...]"*.

**A.d** Par décision du 17 septembre 2010, le Service du travail/VS a préavisé favorablement la requête de A.\_\_\_\_\_ SA, indiquant que ce préavis concernait B.\_\_\_\_\_ et portait uniquement sur une activité de directrice administrative auprès de A.\_\_\_\_\_ SA, à Sion, pour la durée d'une année. Il a transmis le dossier à l'Office fédéral des migrations (ODM devenu, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM]) en sollicitant son approbation, précisant au surplus que sa décision serait révoquée *"si les engagements pris en faveur des intérêts économiques [du canton du Valais]"*, à savoir *"la création et la gestion de la succursale de la société A.\_\_\_\_\_ SA à Sion"* et *"la participation dans la société C.\_\_\_\_\_ SA, à [...], à hauteur de CHF 5'000'000.-"*, n'étaient pas respectés.

## **B.**

**B.a** Par lettre du 6 juillet 2011, l'ODM a informé A.\_\_\_\_\_ qu'il envisageait de refuser de donner son approbation à la décision préalable de l'autorité valaisanne du marché du travail, invitant l'intéressée à faire part de ses observations dans le cadre du droit d'être entendu.

L'autorité de première instance a relevé qu'elle estimait que les retombées directes – en terme de création d'emplois, de développement des affaires ou en matière fiscale – d'une éventuelle admission de B.\_\_\_\_\_ ne justifiaient pas l'octroi du titre de séjour requis. En outre, elle a souligné que l'Office fédéral de la police (ci-après : fedpol) disposait *"d'informations négatives concernant Madame B.\_\_\_\_\_ et la société A.\_\_\_\_\_ SA"*.

**B.b** Le 15 septembre 2011, A.\_\_\_\_\_ SA, agissant par l'entremise de son mandataire d'alors, D.\_\_\_\_\_, a déposé des observations. Elle a tout d'abord souligné ne pas avoir pu obtenir de renseignements concernant les soupçons de blanchiment d'argent pesant sur elle et sur B.\_\_\_\_\_. A.\_\_\_\_\_ SA a ensuite réitéré son intérêt – ainsi que celui de B.\_\_\_\_\_ – d'investir dans des projets importants et ce, quand bien même l'investissement dans la société C.\_\_\_\_\_ SA n'était plus d'actualité. La prénommée a finalement relevé que les casiers judiciaires suisse et russe de B.\_\_\_\_\_ étaient vierges et que la branche valaisanne de A.\_\_\_\_\_ SA, à savoir E.\_\_\_\_\_ SA, à Sion, avait été inscrite au registre du commerce du canton du Valais.

## **C.**

Par décision datée du 22 septembre 2011, l'ODM a refusé de donner son

approbation à la décision préalable du 17 septembre 2010 rendue par le Service du travail/VS.

A l'appui de cette décision, l'autorité inférieure, après avoir rappelé la création, par A. \_\_\_\_\_ SA, d'une succursale à Sion, E. \_\_\_\_\_ SA, dans le but de promouvoir le développement économique en Valais, et l'engagement de B. \_\_\_\_\_ en qualité d'administratrice, a considéré qu'il n'avait pas été démontré que l'admission de la prénommée était de nature à servir les intérêts économiques du pays au sens de l'art. 18 let. a de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20). De surcroît, l'ODM a invoqué la prise de position de fedpol faisant état "*d'élément[s] négatifs à l'encontre de [B. \_\_\_\_\_] et de la société A. \_\_\_\_\_ SA*" comme motif justifiant son refus.

#### **D.**

A l'encontre de cette décision, A. \_\_\_\_\_ SA, agissant par l'entremise du président de son Conseil d'administration, F. \_\_\_\_\_, a interjeté recours par mémoire déposé le 26 octobre 2011, concluant à l'annulation de la décision entreprise et à l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de B. \_\_\_\_\_.

La recourante y a détaillé – documents à l'appui – les deux projets (nommés G. \_\_\_\_\_ AG et H. \_\_\_\_\_) dans lesquels elle souhaitait investir un montant global de quatre millions de francs ; elle a ainsi contesté l'argument selon lequel l'intérêt économique n'aurait pas été démontré à satisfaction. En outre, s'agissant des informations négatives venant de fedpol, la société recourante a souligné qu'aucune preuve ni document ne venaient les étayer.

#### **E.**

Par décision incidente datée du 4 novembre 2011, le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) a sollicité le paiement d'une avance sur les frais présumés de la procédure. Celle-ci a été acquittée dans le délai imparti.

#### **F.**

**F.a** Par courrier du 11 novembre 2011, B. \_\_\_\_\_, agissant nouvellement par l'entremise de son mandataire, Maître I. \_\_\_\_\_, avocat à Sursee/LU, est intervenue dans la procédure, se prévalant de la qualité de tiers intéressé.

**F.b** A l'invitation du Tribunal, B.\_\_\_\_\_ a pris position le 5 janvier 2012, déclarant appuyer les conclusions du recours interjeté par A.\_\_\_\_\_ SA le 26 octobre 2011.

Dans ses observations, l'intéressée s'est employée à exposer les raisons pour lesquelles l'octroi d'un titre de séjour en sa faveur servait les intérêts économiques de la Suisse. A cette fin, elle a évoqué les trois principaux projets dans lesquels la société recourante souhaitait investir, ceux-ci étant selon elle susceptibles de maintenir et de créer des emplois. B.\_\_\_\_\_ a en substance annoncé des prises de participations de A.\_\_\_\_\_ SA dans les sociétés H.\_\_\_\_\_ SA, à Martigny, sous-traitante des constructeurs automobiles Volkswagen et Audi, et G.\_\_\_\_\_ AG, à Baar/ZG, active dans le secteur du textile. La prénommée a de surcroît fait part de sa volonté d'engager la société recourante dans un projet de construction de bains thermaux, à Brigue.

Sur un autre plan, l'intéressée a mis en exergue ses connaissances et ses contacts et les a invoqués comme autant de possibilités, pour les entreprises dans lesquelles A.\_\_\_\_\_ SA entend investir, de pénétrer le marché de l'Est de l'Europe et, tout particulièrement, le marché russe.

En annexe à son écrit, B.\_\_\_\_\_ a versé plusieurs pièces en cause relatives aux projets mentionnés dans son mémoire ainsi qu'un *business plan* portant sur la réalisation de bains thermaux à Brigue.

**G.**

Invité par le Tribunal à se prononcer sur le recours déposé par A.\_\_\_\_\_ SA, l'ODM, dans ses observations du 23 mars 2012, a conclu à son rejet.

L'autorité de première instance a tout d'abord mis en exergue son large pouvoir de contrôle des décisions cantonales du marché du travail et rappelé que B.\_\_\_\_\_ ne disposait d'aucun droit à l'octroi d'un titre de séjour en Suisse. Elle a ensuite relevé qu'au regard des projets exposés dans les écrits des 26 octobre 2011 et 5 janvier 2012, le manque d'intérêt économique évoqué dans la décision querellée devait être relativisé, sans que cela n'entraîne toutefois sa reconsidération. En effet, l'ODM a considéré le préavis négatif de fedpol comme étant suffisant pour justifier le refus d'approbation de la décision cantonale d'octroi du titre de séjour requis par A.\_\_\_\_\_ SA en faveur de B.\_\_\_\_\_.

En annexe à ses observations, l'autorité inférieure a produit un rapport circonstancié de fedpol, daté du 22 mars 2012, présentant le contenu principal d'un document confidentiel, daté du 8 septembre 2011, contenant des informations ayant eu une influence sur la décision rendue le 22 septembre 2011.

**H.**

Le 3 avril 2012, le Tribunal a transmis à la société recourante les observations de l'ODM ainsi que la prise de position de fedpol et l'a invitée à déposer une réplique.

**I.**

Après avoir octroyé cinq prolongations de délai, le Tribunal, par ordonnance du 14 janvier 2013, a rejeté la sixième requête et clôturé l'échange d'écritures.

**J.**

Par courrier du 14 novembre 2014, Maître Bénédicte Fontanet a informé l'ODM, procuration à l'appui, qu'il représentait les intérêts de B.\_\_\_\_\_.

**K.**

Dans un courrier daté du 27 novembre 2014, Maître I.\_\_\_\_\_ a versé en cause une attestation du Ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie selon laquelle B.\_\_\_\_\_ n'a aucun "*antécédents judiciaires sur le territoire de la Fédération de Russie*" et qu'elle n'a fait l'objet d'aucune "*cessation de poursuites*".

**L.**

**L.a** Le 11 mai 2015, le Tribunal de céans a requis de Maîtres I.\_\_\_\_\_ et Bénédicte Fontanet qu'ils précisent lequel des deux est le mandataire de B.\_\_\_\_\_.

**L.b** Le 11 juin 2015, Maître Bénédicte Fontanet a indiqué être le mandataire de B.\_\_\_\_\_ et de la société A.\_\_\_\_\_ SA en la présente procédure, produisant à ce titre deux procurations.

Maître Fontanet a en outre sollicité la suspension de la procédure.

**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 d'approbation d'une décision préalable cantonale relative à l'autorisation d'exercer une activité lucrative prononcées par l'ODM – 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 (art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF ; RS 173.110]).

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

**2.**

**2.1** Ayant pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, étant spécialement atteinte par la décision attaquée et disposant d'un intérêt digne de protection à l'annulation de celle-ci, la société A. \_\_\_\_\_ SA, laquelle a déposé un mémoire de recours signé par ses organes, en l'occurrence par le président de son conseil d'administration, titulaire de la signature individuelle, a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Le recours interjeté par la société A. \_\_\_\_\_ SA, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

**2.2** B. \_\_\_\_\_, agissant par l'intermédiaire de Maître I. \_\_\_\_\_, avocat à Sursee (mandaté le 6 novembre 2011 ; cf. procuration produite en annexe à l'écrit du 11 novembre 2011), est intervenue dans la présente procédure le 11 novembre 2011 et a déposé un mémoire le 5 janvier 2012 ; elle s'est prévaluée de la qualité de tiers intéressé.

A ce titre, force est de constater que la prénommée avait la possibilité d'interjeter elle-même recours à l'encontre de la décision de l'ODM du 22 septembre 2011, valablement notifiée le 26 septembre 2011 auprès de celui qui était alors mandataire de A. \_\_\_\_\_ SA et de B. \_\_\_\_\_, Maître D. \_\_\_\_\_, avocat à Genève (cf. dossier SYMIC n° 3234157, pièce n° 16,

p. 4-5 [deux procurations]). B.\_\_\_\_\_ remplissait en effet les conditions cumulatives posées par l'art. 48 al. 1 PA. Outre le fait qu'elle était spécialement atteinte par la décision querellée et avait un intérêt digne de protection à son annulation, elle avait participé, par l'entremise de son mandataire d'alors, à la procédure de première instance (cf. en particulier la lettre du 14 septembre 2011, les observations à l'ODM datées du 15 septembre 2011 et le courrier du 21 septembre 2011).

Il y a lieu de tirer de ce qui précède deux conséquences.

D'une part, pour autant que l'on puisse considérer l'écrit du 11 novembre 2011 comme un mémoire de recours, celui-ci est tardif.

D'autre part, contrairement à ce que B.\_\_\_\_\_ prétend (cf. écrits datés des 11 novembre 2011 et 5 janvier 2012) et ce qui avait été retenu par le Tribunal de céans à compter de son ordonnance du 3 avril 2012, la pré-nommée ne peut se prévaloir de la qualité de tiers intéressé en la présente procédure, pareille qualité étant réservée à des tiers ne pouvant prétendre disposer de la qualité de partie (cf. ATF 135 II 384 consid. 1.2.1 ; cf. également ANDRE MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>ème</sup> édition, 2013, n° 3.2 et les références citées), ce qui n'est pas le cas de B.\_\_\_\_\_. Il n'y a cependant pas lieu d'éliminer du dossier les écrits et moyens de preuve fournis par la pré-nommée. Comme cette dernière revêt la qualité d'administratrice de A.\_\_\_\_\_ SA, le Tribunal considère qu'elle a agi, par l'entremise de son mandataire, au nom de la société précitée et non en son nom propre. Il s'ensuit que tous les écrits et moyens de preuve versés en cause seront examinés dans la mesure où ils apparaissent pertinents pour le règlement de la présente affaire.

**2.3** Par procurations respectivement datées des 17 octobre 2014 et 5 juin 2015, A.\_\_\_\_\_ SA et B.\_\_\_\_\_ ont mandaté Maître Bénédicte Fontanet, avocat à Genève. Partant, c'est par l'entremise de ce dernier que le présent arrêt sera notifié à la société recourante.

### **3.**

**3.1** Dans son écriture du 11 juin 2015, la société recourante sollicite la suspension de la procédure (cf. ci-dessus, let. L.b). A l'appui de sa requête, la pré-nommée invoque l'absence de condamnations inscrites au casier judiciaire russe ; elle estime que, sur cette base, l'autorité de première instance devrait reconsidérer sa position et qu'il convient d'attendre sa détermination avant de statuer.

**3.2** Une suspension de procédure ne doit être admise qu'avec retenue, c'est-à-dire lorsqu'elle se fonde sur des motifs objectifs, car elle comporte le risque de retarder inutilement la procédure. Selon la jurisprudence, peuvent notamment constituer de tels motifs le fait de permettre la mise en œuvre de mesures d'instruction opportunes ou d'attendre la décision d'une autre autorité qui permettrait de trancher la question décisive pour l'issue du litige dans un délai raisonnable (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C\_982/2009 du 5 juillet 2010 consid. 2.2).

**3.3** En l'occurrence, l'autorité de céans considère que le motif invoqué par la recourante ne justifie en rien une suspension de la procédure. En effet, comme il en sera fait état au considérant 10.2, la production d'un extrait du casier judiciaire de B.\_\_\_\_\_ ne permet pas, à elle seule, de revenir sur le préavis négatif de fedpol. Partant, prononcer une suspension sur cette base reviendrait à retarder inutilement l'issue de la procédure, entamée en 2011 et à présent prête à être tranchée.

**3.4** Il s'ensuit que la demande de suspension de la procédure doit être rejetée.

#### **4.**

La partie recourante 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, ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties, ni par les considérants de la décision attaquée (cf. ANDRE MOSER ET AL., op. cit., n° 3.197). 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 régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

#### **5.**

Dans la mesure où le droit national est seul applicable à la présente cause (cf. art. 2 al. 1, 2 et 3 LETr), B.\_\_\_\_\_ ne dispose d'aucun droit à venir exercer une activité lucrative en Suisse. De même, A.\_\_\_\_\_ SA ne dispose d'aucun droit à faire venir la prénommée en Suisse pour lui faire exercer une activité lucrative (cf. dans ce sens l'arrêt du Tribunal fédéral 2D\_17/2010 du 16 juin 2010).

#### **6.**

**6.1** Lorsqu'un étranger ne possède pas de droit à l'exercice d'une activité lucrative, une décision cantonale préalable concernant le marché du travail est nécessaire pour l'admettre en vue de l'exercice d'une telle activité, ainsi que pour l'autoriser à changer d'emploi ou à passer d'une activité lucrative salariée à une activité lucrative indépendante (cf. art. 40 al. 2 LEtr).

Le Conseil fédéral détermine les cas dans lesquels les autorisations de courte durée, de séjour ou d'établissement, ainsi que les décisions préalables des autorités cantonales du marché du travail sont soumises à l'approbation du SEM. Celui-ci peut refuser son approbation ou limiter la portée de la décision cantonale (cf. art. 99 LEtr).

Les décisions préalables des autorités du marché du travail (cf. art. 83 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA ; RS 142.0201]) doivent être soumises au SEM pour approbation avant l'octroi d'une autorisation de séjour au sens de l'art. 33 LEtr avec activité lucrative (cf. art. 85 al. 2 OASA).

**6.2** En l'espèce, la compétence décisionnelle appartient à la Confédération en vertu des règles de procédure précitées (cf. en outre, les ch. 1.2.3.1 et 1.3.1.2.1 des directives du SEM du 1<sup>er</sup> juillet 2015, publiées *in* : [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Publications & service > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers [site internet consulté en août 2015]).

Il s'ensuit que ni le SEM ni le Tribunal ne sont liés par le prononcé du Service du travail/VS du 17 septembre 2010 et peuvent parfaitement s'écarter, dans le cadre d'une procédure d'approbation, de l'appréciation faite par cette dernière autorité.

## **7.**

**7.1** Aux termes de l'art. 18 LEtr, un étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative salariée aux conditions suivantes :

- a. son admission sert les intérêts économiques du pays ;
- b. son employeur a déposé une demande ;
- c. les conditions fixées aux art. 20 à 25 LEtr sont remplies.

La notion d'intérêts économiques du pays est formulée de façon ouverte. Elle concerne au premier chef le domaine du marché du travail (message du Conseil fédéral précité, FF 2002 p. 3485s. et p. 3536). Il s'agit, d'une

part, des intérêts de l'économie et de ceux des entreprises. D'autre part, la politique d'admission doit favoriser une immigration qui n'entraîne pas de problèmes de politique sociale, qui améliore la structure du marché du travail et qui vise à plus long terme l'équilibre de ce dernier (cf. *ibidem*, p. 3536). En particulier, les intérêts économiques de la Suisse seront servis lorsque, dans un certain domaine d'activité, il existe une demande durable à laquelle la main d'œuvre étrangère en cause est susceptible de répondre sur le long terme (cf. MARC SPESCHA / ANTONIA KERLAND / PETER BOLZLI, *Handbuch zum Migrationsrecht*, Zurich 2015, p. 173).

**7.2** L'art. 18 LEtr étant rédigé en la forme potestative, les autorités compétentes bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation (cf. LISA OTT, in : M. Caroni / Th. Gächter / D. Thurnherr [Hrsg.], *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer*, Berne 2010, n° 5 ad art. 18-29 LEtr) qu'elles sont tenues d'exercer conformément à leur devoir.

## **8.**

Le Conseil fédéral peut limiter le nombre d'autorisations de séjour initiales (cf. art. 33 LEtr) octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative (cf. art. 20 al. 1 LEtr).

**8.1** L'art. 20 LEtr prévoit le principe du contingentement des autorisations de séjour délivrées en vue de l'exercice d'une activité lucrative pour les ressortissants des Etats dits tiers (cf. Message du Conseil fédéral précité, p. 3536), à savoir les pays qui ne sont pas soumis à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681) ou à la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de Libre-Echange (AELE ; RS 0.632.31). L'art. 20 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase LEtr prévoit plus particulièrement que le Conseil fédéral peut limiter le nombre d'autorisations de séjour initiales (art. 32 et 33 LEtr) octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative ; cette compétence se trouve mise en œuvre aux art. 19, 20 et 21 OASA (cf. LISA OTT, *op. cit.*, n° 3 ad art. 20 LEtr). Plus particulièrement, l'art. 19 al. 1 OASA dispose que les cantons peuvent délivrer des autorisations de séjour de courte durée pour des séjours limités en vue de l'exercice d'une activité lucrative d'un an au plus, dans les limites des nombres maximums fixés à l'annexe 1 ch. 1 let. a de l'OASA ; selon l'art. 20 al. 1 OASA, ils peuvent délivrer des autorisations de séjour pour des séjours en vue d'exercer une activité lucrative d'une durée supérieure à un an, dans les limites des nombres maximums fixés à l'annexe 2 ch. 1 let. a de l'OASA.

**8.2** A teneur de l'art. 21 LEtr, un étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse, ni aucun ressortissant d'un Etat avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé (al. 1). Sont considérés comme travailleurs en Suisse les ressortissants de ce pays, les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement ainsi que les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour qui ont le droit d'exercer une activité lucrative (al. 2).

**8.3** En d'autres termes, l'admission de ressortissants d'Etats tiers n'est possible que si, à qualifications égales, aucun travailleur en Suisse ou ressortissant d'un Etat de l'Union européenne ou de l'AELE ne peut être recruté. Le principe de la priorité des travailleurs résidants doit être appliqué à tous les cas, quelle que soit la situation de l'économie et du marché du travail (*ibidem*, p. 3537s. ; cf. également les arrêts du Tribunal C-4989/2011 du 23 janvier 2013 consid. 4.3.1, C-8717/2010 du 8 juillet 2011 consid. 6.3).

## 9.

**9.1** Pour ce qui est des qualifications personnelles, l'art. 23 al. 1 LEtr énonce que seuls les cadres, les spécialistes ou les autres travailleurs qualifiés peuvent en principe être admis, que ce soit au bénéfice d'une autorisation de courte durée ou de séjour.

La référence aux «*autres travailleurs qualifiés*» devrait permettre d'admettre des travailleurs étrangers en tenant davantage compte des exigences du marché de l'emploi que de la fonction exercée ou de la spécificité de la formation suivie, cela pour autant que les prestations offertes par le travailleur étranger concerné ne puissent être trouvées parmi la main-d'œuvre résidente au sens de l'art. 21 LEtr (MARC SPESCHA, *in* : M. Spescha / H. Thür / A. Zünd / P. Bolzli, *Migrationsrecht*, Zurich 2012, n° 1 *ad* art. 23 LEtr). Il demeure toutefois que le statut de courte durée, comme celui du séjour durable, reste réservé à la main-d'œuvre très qualifiée et qu'il est nécessaire que le travailleur en question ait les connaissances spéciales et les qualifications requises (cf. Message du Conseil fédéral précité, p. 3540). C'est ainsi que l'admission sera, en principe, refusée pour des postes ne requérant aucune formation particulière (LISA OTT, *op. cit.*, n° 6 *ad* art. 23 LEtr). A noter encore que la demande saisonnière ou propre à certaines branches en main-d'œuvre peu qualifiée ne suffit pas à réaliser le critère de la qualification personnelle, sous réserve de l'art. 23 al. 3 let. c LEtr (MARC SPESCHA, *op. cit.*).

**9.2** En cas d'octroi d'une autorisation de séjour, la qualification professionnelle de l'étranger, sa capacité d'adaptation professionnelle et sociale, ses connaissances linguistiques et son âge doivent en outre laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social (art. 23 al. 2 LEtr). *A contrario*, ces critères, qu'il s'agit d'apprécier dans le cadre d'un examen global de la situation de la personne concernée, n'ont pas à être examinés pour des autorisations de séjour de courte durée (MARC SPESCHA, op. cit., n° 2 *ad* art. 23 LEtr ; LISA OTT, op. cit., nos 8 et 9 *ad* art. 23 LEtr).

**9.3** Selon l'art. 23 al. 3 LEtr, peuvent être admis, en dérogation aux al. 1 et 2 :

- a. les investisseurs et les chefs d'entreprise qui créeront ou qui maintiendront des emplois ;
- b. les personnalités reconnues des domaines scientifique, culturel ou sportif ;
- c. les personnes possédant des connaissances ou capacités professionnelles particulières, si leur admission répond de manière avérée à un besoin ;
- d. les cadres transférés par des entreprises actives au plan international ;
- e. les personnes actives dans le cadre de relations d'affaires internationales de grande portée économique et dont l'activité est indispensable en Suisse.

Peuvent profiter de l'art. 23 al. 3 let. c LEtr les travailleurs moins qualifiés, mais qui disposent de connaissances et de capacités spécialisées indispensables à l'accomplissement de certaines activités, par exemple le travail du cirque, le nettoyage et l'entretien d'installations spéciales ou la construction de tunnels. Il doit toutefois s'agir d'activités ne pouvant pas, ou alors de manière insuffisante, être exécutées par un travailleur indigène ou un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'AELE (cf. Message du Conseil fédéral précité, p. 3541).

**10.**

**10.1** En l'occurrence, A. \_\_\_\_\_ SA a sollicité une autorisation de séjour avec activité lucrative en faveur de B. \_\_\_\_\_, ressortissante de la Fédération de Russie, qu'elle a engagée en qualité d'administratrice et avec laquelle elle a conclu, en date du 15 juin 2010, un contrat de travail.

Le 17 septembre 2010, le Service du travail/VS a préavisé favorablement la demande d'autorisation précitée dans le but de permettre à B. \_\_\_\_\_ d'occuper le poste de "*directrice administrative*" auprès de la succursale de A. \_\_\_\_\_ SA, à Sion. L'autorité cantonale a précisé que sa décision était conditionnée au respect des engagements pris en faveur des intérêts économiques du canton du Valais, à savoir, d'une part, la création et la gestion d'une succursale de A. \_\_\_\_\_ SA, à Sion, et, d'autre part, une prise de participations, à hauteur de cinq millions de francs, dans la société C. \_\_\_\_\_ SA, à (...).

Dans le cadre de la procédure qui s'est déroulée devant l'autorité fédérale de première instance, A. \_\_\_\_\_ SA a informé qu'il n'était plus question d'investir dans la société C. \_\_\_\_\_ SA, mais dans d'autres "*projets importants d'un point de vue économique pour le Valais et la Suisse*" (cf. observations de A. \_\_\_\_\_ SA et de B. \_\_\_\_\_ à l'ODM, datées du 15 septembre 2011, p. 2).

L'autorité de première instance, dans sa décision du 22 septembre 2011, a estimé que l'admission de l'intéressée en Suisse n'était pas de nature à servir les intérêts économiques du pays. Elle a notamment fondé sa décision sur une prise de position négative de fedpol au sujet de B. \_\_\_\_\_ et de A. \_\_\_\_\_ SA. Celle-ci fait état d'une condamnation pénale, prononcée en 1992 par la justice russe, et de soupçons de blanchiment, lesquels amènent l'autorité inférieure à douter du respect de l'ordre juridique en cas d'admission de la prénommée à séjourner et à travailler en Suisse.

A. \_\_\_\_\_ SA, dans son recours, conteste l'avis négatif de fedpol et invoque trois nouveaux projets dans lesquels elle souhaite être active *via* sa succursale valaisanne.

**10.2** Sur la base de l'état de faits résumé précédemment, il y a lieu d'examiner si les conditions cumulatives de l'art. 18 LEtr sont *in casu* remplies.

**10.2.1** En premier lieu, le Tribunal examine si l'octroi en faveur de B. \_\_\_\_\_ d'une autorisation de séjour avec autorisation d'exercer une activité lucrative sert les intérêts économiques de la Suisse (art. 18 let. a LEtr).

A l'examen du dossier, il appert que A. \_\_\_\_\_ SA, dans sa requête du 23 juin 2010, soutient que, grâce à l'engagement de B. \_\_\_\_\_ en qualité d'administratrice par contrat de travail du 15 juin 2010, elle serait à même de mener d'importants projets d'investissements et de prises de participations dans des entreprises actives dans des secteurs divers ; ces investissements seraient selon elle à la fois profitables à l'économie suisse – et valaisanne en particulier – et créatrices d'emplois.

**10.2.2** De prime abord, les projets exposés dans la demande auprès du Service du travail/VS et dans le mémoire de recours et l'écriture du 5 janvier 2012 sont susceptibles de fortifier l'activité économique et, partant, de servir les intérêts du pays d'accueil. Comme le souligne à juste titre l'autorité inférieure, plusieurs éléments du dossier amènent toutefois à conclure que l'octroi d'une autorisation de séjour ne servirait en réalité pas les intérêts économiques du pays, respectivement serait inopportune.

D'une part, force est de constater que les projets invoqués en dernier lieu, à savoir dans le cadre du mémoire de recours et de l'écriture du 5 janvier 2012, sont à présent anciens. Ils n'ont de surcroît plus été évoqués dans les écritures subséquentes. Par ailleurs, aucun nouveau projet n'a été mis en avant depuis le début de l'année 2012. Sur un autre plan, parmi les trois projets invoqués (prises de participations dans les sociétés G. \_\_\_\_\_ AG et H. \_\_\_\_\_ et l'investissement dans la construction de bains thermaux, à Brigue), deux seulement concernent le canton du Valais dont les autorités du marché du travail sollicitent l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur de B. \_\_\_\_\_. Le troisième (acquisition d'environ 33 % du capital-actions de la société G. \_\_\_\_\_ AG) est rattaché au canton de Zoug.

D'autre part, le Tribunal ne saurait passer sous silence les soupçons exprimés par fedpol tant à l'encontre de B. \_\_\_\_\_ que de A. \_\_\_\_\_ SA (cf. ci-avant, consid. 10.1), lesquels n'ont à ce jour pas été levés. Ceux-ci, ainsi que les doutes, exprimés par fedpol (cf. écrit de fedpol produit en annexe aux observations de l'autorité inférieure du 23 mars 2012, p. 3 : *"Obwohl darin keine Einträge ersichtlich sind, hat fedpol Kenntnis davon, dass die Beschwerdeführerin 1992 in Russland wegen Amtsmissbrauchs, Fälschung, Herstellung oder Verkauf von gefälschten Dokumenten, Stempeln, Siegeln und Formularen zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde. Zum anderen hat fedpol bereits gegenüber dem BFM – und der Gesuchstellerin bekannt – ausgeführt, dass die Gesuchstellerin und vor ihr präsierte Firmen, darunter auch die A. \_\_\_\_\_, in den letzten Jahren mehrmals Gegenstand von internationalen Polizeianfragen waren. Dabei ging es vor al-*

*lem um mutmassliche Geldwäscherei. Fedpol ist aufgrund dieser Informationen zum Schluss gelangt, dass erhebliche Zweifel daran bestehen, ob die Beschwerdeführerin die Schweizer Rechtsordnung respektiert"),* quant au respect, par les deux prénommées, de l'ordre juridique suisse permettent à l'autorité de céans d'affirmer qu'en l'état, l'octroi d'une autorisation de séjour à B.\_\_\_\_\_ irait à l'encontre des intérêts économiques de la Suisse et ce, nonobstant les investissements importants que celle-ci souhaite effectuer en Suisse et en Valais en particulier. Au contraire, octroyer une autorisation de séjour et de travail à B.\_\_\_\_\_ serait susceptible, eu égard à la nature des soupçons exposés par fedpol, de nuire à la réputation de la Suisse, et plus spécialement de son économie.

Certes, en date du 27 novembre 2014, un extrait du casier judiciaire russe concernant B.\_\_\_\_\_ a été versé en cause. Celui-ci ne porte l'inscription d'aucune condamnation pénale. Ceci dit, cette pièce ne remet pas en cause l'avis exprimé par fedpol. En effet, si elle prouve l'absence de condamnation pénale inscrite actuellement au casier judiciaire en Russie, elle ne permet pas, à elle seule, de lever les soupçons de blanchiment portant aussi bien la société recourante que sur B.\_\_\_\_\_. Elle ne remet par ailleurs pas en cause l'affirmation de fedpol selon laquelle la prénommée a été condamnée pénalement en Russie au début des années 1990, celle-ci ayant pu être radiée dans l'intervalle.

**10.3** Au regard de ce qui précède, le Tribunal considère, à l'instar de l'autorité inférieure, que l'admission de B.\_\_\_\_\_ en Suisse en vue d'y exercer une activité lucrative ne sert pas les intérêts économiques du pays. Il s'ensuit que la condition posée par l'art. 18 let. a LEtr n'est pas remplie et il apparaît dès lors superflu d'analyser plus avant les autres conditions de l'art. 18 LEtr.

Partant, l'on ne saurait reprocher à l'autorité inférieure d'avoir refusé de donner son approbation à la décision préalable du Service du travail/VS du 17 septembre 2010.

## 11.

**11.1** Par surabondance, il sied de rappeler qu'en raison de la répartition des compétences décisionnelles en matière de délivrance d'autorisations de séjour avec activité lucrative (cf. ci-avant, consid. 6), il appartient en premier lieu aux cantons, respectivement à leurs autorités du marché du

travail, de statuer sur l'octroi d'une autorisation d'exercer une activité lucrative. Or, dans le cas particulier, l'autorité cantonale n'a préavisé favorablement la demande de A. \_\_\_\_\_ SA qu'en se basant sur le projet d'investissement dans l'entreprise piscicole C. \_\_\_\_\_ SA, à (...), active dans l'élevage de perches. Dans sa décision du 17 septembre 2010, ladite autorité avait expressément mentionné la possibilité de la révoquer si les engagements pris en faveur des intérêts du canton du Valais n'étaient pas respectés. Force est de constater, d'une part, que lesdits engagements n'ont été que partiellement concrétisés et, d'autre part, que le Service du travail/VS n'a pas eu l'occasion de prendre position sur les nouveaux projets de la recourante et d'évaluer leur intérêt éventuel pour l'économie régionale.

**11.2** Il appartiendra donc à la société recourante, le cas échéant, dans l'hypothèse où fedpol devait revenir sur son préavis négatif, de s'adresser à l'autorité cantonale compétente en formulant une nouvelle demande en bonne et due forme, démontrant en particulier que les activités envisagées servent les intérêts économiques de la Suisse.

## **12.**

**12.1** Compte tenu des considérants exposés plus haut, il appert que, par sa décision du 22 septembre 2011, l'autorité de première instance n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

**12.2** Par ordonnance du 23 février 2012, le Tribunal a constaté que, lors du prononcé de sa décision du 22 septembre 2011, l'autorité inférieure n'avait pas respecté les exigences de l'art. 28 PA. En effet, elle s'était notamment basée sur un rapport confidentiel de fedpol, daté du 8 septembre 2011, dont elle avait refusé la consultation sans en présenter au préalable à la recourante le contenu essentiel. Cette violation du droit d'être entendu a été réparée lors de l'instruction de la cause par-devant le Tribunal de céans. Dans le cadre de la réplique, A. \_\_\_\_\_ SA a ainsi eu la possibilité de s'exprimer sur un rapport circonstancié présentant le contenu principal du document confidentiel précité (cf. ordonnance du Tribunal du 3 avril 2012). Il convient d'en tenir compte dans le cadre de la répartition des frais de la présente procédure et de l'allocation des dépens.

## **12.3**

**12.3.1** Aussi, considérant ce qui précède, il y a lieu de mettre des frais de procédure réduits, d'un montant de 600 francs, à la charge de la société recourante (cf. art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF ; RS 173.320.2]) et de lui restituer le solde de l'avance de frais payée le 23 novembre 2011.

**12.3.2** Dans la mesure où la décision querellée était affectée d'un vice, guéri en procédure de recours, il convient d'allouer des dépens réduits à la recourante (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 15 FITAF en relation avec l'art. 5 FITAF ; cf. également les arrêts du Tribunal fédéral 9C\_670/2013 du 4 février 2014 consid. 3.3.1 et du Tribunal administratif fédéral publié in : ATAF 2007/9 consid. 7.2 ; cf. en outre ANDRE MOSER ET AL., op. cit., n° 3.114a et les références citées).

Au regard 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, prenant appui sur les art. 8 ss FITAF, que le versement d'un montant de 1'100 francs à titre de dépens réduits (TVA compris) apparaît comme équitable en la présente cause.

(dispositif page suivante)

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

- 1.**  
La requête de suspension de procédure du 11 juin 2015 est rejetée.
- 2.**  
Le recours est rejeté.

**3.**

Les frais de la procédure réduits, d'un montant de 600 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est couvert par l'avance de frais versée le 23 novembre 2011 (1'000 francs), dont le solde, soit 400 francs, sera restitué par le Tribunal.

**4.**

L'autorité inférieure versera à la recourante un montant de 1'100 francs, à titre de dépens réduits.

**5.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante, par l'entremise de son mandataire (recommandé ; annexe : formulaire "*Adresse de paiement*")
- à l'autorité inférieure, avec le dossier SYMIC (...) en retour (à l'attention de la division Marché du travail, Section Main d'œuvre Suisse romande et Tessin [M. Clovis Voisard])
- en copie, au Service de l'industrie, du commerce et du travail du canton du Valais, pour information, avec le dossier VS (...) en retour (recommandé)

Le président du collège :

Le greffier :

Yannick Antoniazza-Hafner

Jean-Luc Bettin

Expédition :