



Cour VI
F-1956/2022

Arrêt du 1^{er} mai 2023

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Jenny de Coulon Scuntaro, Susanne Genner, Claudia
Cotting-Schalch, Gregor Chatton, juges,
Loucy Weil, greffière.

Parties

A. _____,
recourant,
contre

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE),
Freiburgstrasse 130, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Interdiction d'accès à une représentation suisse.

Faits :**A.**

A. _____ (ci-après : le recourant), ressortissant suisse domicilié à (...), est titulaire d'une licence en droit ainsi que d'un doctorat, délivrés par des universités suisses. Il indique en outre être admis au barreau de (...) et occuper la fonction de Professeur permanent à la Faculté de droit d'une université (...). Le recourant exerce, en Suisse et à l'étranger, la profession de représentant professionnel dans le cadre de procédures administratives en matière de droit des migrations. Depuis plus de vingt ans, il accompagne régulièrement des tiers demandeurs de visa dans les locaux de la Représentation suisse à (...) (ci-après : la Représentation ou l'Ambassade), en qualité de mandataire.

B.

B.a Le 15 octobre 2002, le recourant a fait l'objet d'une « décision informelle » lui interdisant l'accès aux locaux de l'Ambassade, à raison de propos injurieux et d'accusations infondées adressés aux collaborateurs de la Représentation lors de ses visites. Cette interdiction d'entrée a été « suspendue » le 21 mai 2003, moyennant que l'intéressé adopte un comportement convenable lors de ses venues.

B.b A la suite de nouveaux esclandres ayant troublé le fonctionnement de l'Ambassade et l'ordre public, l'interdiction d'entrée a été « réactivée » au cours de l'année 2008. Après avoir laissé au recourant l'occasion de se déterminer, la Direction des ressources et du réseau extérieur du Département fédéral des affaires étrangères (ci-après : le DFAE ou l'autorité inférieure) a rendu une décision formelle le 18 septembre 2008 (cf. pièce 1 du bordereau du DFAE) soumettant l'accès du recourant à la Représentation à plusieurs conditions. Le DFAE a ainsi décidé que le recourant ne serait reçu que sur rendez-vous, en dehors des heures d'ouverture des guichets et en présence de l'officier de sécurité, et moyennant production d'une procuration, le cas échéant. La décision précise que ces conditions sont inopérantes en cas de besoin de protection consulaire.

Le recourant n'a pas formé de recours à l'encontre de cette décision.

B.c Au cours de l'été 2009, le recourant a demandé la reconsidération de la décision du 18 septembre 2008, puis déféré le refus du DFAE d'entrer en matière en mains du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). L'intéressé a ensuite retiré son recours, en sorte que la cause a été radiée du rôle (cf. décision de radiation [...]).

C.

C.a Suite à de nouveaux troubles liés au comportement du recourant dans les locaux de la Représentation, celui-ci a été invité à un entretien avec le chef de mission le 21 décembre 2020. Revenu à l'Ambassade le lendemain, le recourant a une nouvelle fois proféré des propos injurieux à l'encontre d'un employé. Pour cette raison, il s'est vu avertir par le chef de mission qu'il serait interdit d'entrée s'il devait à nouveau se comporter de la sorte.

C.b Le 14 septembre 2021, le recourant s'est présenté à la Représentation accompagné d'un militaire, qui a été empêché d'entrer dans les locaux par le chargé de sécurité.

C.c Par courriel du 25 janvier 2022, adressé au recourant cinq jours après qu'il avait à nouveau troublé le fonctionnement de l'Ambassade, celle-ci lui a interdit l'accès à ses locaux avec effet immédiat et pour une durée de deux ans, au motif qu'il persistait à faire preuve d'un comportement perturbateur et insultant.

C.d Le 1^{er} février 2022, le recourant a interjeté un recours auprès du Tribunal à l'encontre du courriel précité. Par acte du 9 février suivant, il a notamment requis la récusation du « jury » – demande qu'il a ensuite retirée (cf. décision de radiation [...]).

C.e Dans son arrêt du 15 mars 2022, sous référence F-488/2022, le TAF a refusé d'entrer en matière sur le recours, le courriel de la Représentation du 25 janvier 2022 n'étant pas une décision prise par une unité de l'administration fédérale. Le Tribunal a dès lors invité le DFAE à prendre une mesure sous la forme d'une décision formelle assortie de voies de droit, alternativement à y renoncer en le communiquant au recourant.

D.

Par décision formelle du 14 avril 2022, le Secrétariat d'Etat du DFAE a restreint partiellement l'accès du recourant aux locaux de l'Ambassade, en ce sens qu'il ne peut s'y présenter que pour autant que sa présence personnelle soit requise et qu'il requière une protection consulaire ou une prestation consulaire pour lui-même, son épouse ou ses enfants ; à l'exception du cas où il démontrerait requérir une protection consulaire, le recourant n'est autorisé à accéder aux locaux que sur rendez-vous convenu par écrit au moins deux jours à l'avance (ch. 1 du dispositif). Sous réserve des hypothèses précitées, le recourant n'est pas autorisé à accéder aux locaux de l'Ambassade pour une durée de deux ans, soit

jusqu'au 24 janvier 2024 (ch. 2 du dispositif). L'intéressé est par ailleurs autorisé à se présenter à la loge de la Représentation sous certaines conditions pour récupérer des documents pour ses mandants (ch. 3 du dispositif). L'autorité inférieure a enfin retiré l'effet suspensif à un éventuel recours contre sa décision (ch. 4 du dispositif).

E.

E.a En date du 28 avril 2022, le recourant a déféré la décision du DFAE au Tribunal. Soulevant de nombreux griefs, dont des atteintes à sa dignité, à ses droits fondamentaux et au principe d'égalité de traitement, il conclut au constat de la nullité de la décision, subsidiairement à son annulation, et à ce qu'il soit autorisé à accéder sans restriction à l'Ambassade. Le recourant requiert en outre, « sous réserve des dépens », la restitution de l'effet suspensif, respectivement que les « mesures provisionnelles nécessaires » lui soient accordées.

E.b Par courriel du 5 mai 2022, le Secrétariat d'Etat aux Migrations (ci-après : le SEM) a transmis au Tribunal, pour information, un échange intervenu avec le recourant. Il en ressort que ce dernier a cherché à ce que ses demandes de visas C et D soient traitées par le SEM, en lieu de la Représentation, qui ne satisferait pas aux critères d'indépendance et d'impartialité requis. Le SEM lui a fait connaître les raisons pour lesquelles il ne pouvait entrer en matière.

E.c Par décision incidente du 10 mai 2022, le Tribunal a considéré que l'intérêt public à ce que l'acte attaqué déploie immédiatement ses effets devait l'emporter sur les intérêts privés invoqués par l'intéressé. Partant, il a rejeté la requête de mesures provisionnelles.

E.d Dans un courriel du 20 mai 2022, le recourant a formulé quelques développements et confirmé au Tribunal s'être acquitté de l'avance de frais requise. Il l'a en outre prié de rendre son arrêt dans un délai raisonnable, arguant qu'il en allait de personnes malades ayant besoin d'un traitement en urgence en Suisse et nécessitant son assistance en qualité d'avocat. Il a joint de nombreuses pièces à son envoi, dont ses diplômes et des documents médicaux concernant des tiers.

E.e Aux termes de sa réponse du 18 juillet 2022 (envoyée le 20 juillet), le DFAE a conclu au rejet du recours. L'autorité inférieure a également transmis un bordereau de pièces au Tribunal, comportant notamment six déclarations écrites du personnel de la Représentation (cf. pièces 7 et 9 à 13 du bordereau du DFAE).

E.f Se référant à l'ordonnance du Tribunal l'invitant à déposer une réplique d'ici au 3 octobre 2022, le recourant lui a adressé un courriel en date du 12 septembre 2022, par lequel il a partiellement contesté les faits avancés par le DFAE et y a opposé sa propre version. Le recourant s'est en outre plaint de la durée de la procédure, ainsi que de la « pratique générale » de l'Ambassade par rapport aux droits fondamentaux, respectivement du traitement réservé par celle-ci aux (ressortissants de l'Etat concerné).

E.g Le recourant a complété ses déterminations à plusieurs reprises, en particulier par courriels des 21 septembre, 18 octobre et 24 novembre 2022. Il y a notamment fait valoir qu'un nouveau projet professionnel, dans le domaine académique, rendait sa présence à l'Ambassade nécessaire et urgente.

E.h Sous pli du 29 novembre 2022, le Tribunal a communiqué au recourant qu'il ferait son possible pour statuer au cours du premier trimestre 2023.

E.i Par courriels des 8 février et 6 mars 2023, le recourant a réitéré ses griefs à l'encontre de la décision attaquée et de la durée de la procédure. Il a en outre exigé la « ré-édition » des deux arrêts d'irrecevabilité (...) et (...), rendus respectivement en 2020 et 2021 et concernant des tiers, dans le cadre de la présente cause.

E.j Dans des lignes du 14 mars 2023, le Tribunal a accusé bonne réception des dernières correspondances du recourant et informé celui-ci que son arrêt était en cours de traitement, l'invitant à ne plus lui soumettre de nouvelles écritures spontanées à moins qu'il ne soit sans nouvelles à la fin avril.

Les autres faits et arguments des parties seront repris, pour autant que nécessaire, dans les considérants en droit ci-après.

Droit :**1.**

1.1 A l'aune de l'art. 62*f* de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010), la Confédération exerce son droit de domicile dans les bâtiments qui lui appartiennent. Selon les art. 6 al. 3 let. d et 12 al. 5 de l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du DFAE (Org DFAE, RS 172.211.1), le Secrétariat d'Etat du DFAE est compétent à cet égard – respectivement pour prendre les mesures propres à assurer la protection de la Représentation et de son personnel – lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'un bâtiment sis à l'étranger, appartenant à la Confédération et abritant une Représentation (cf. également les art. 31 et 43 al. 1 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires [RS 0.191.02], relatifs à l'inviolabilité des locaux consulaires et à l'immunité de juridiction). L'autorité inférieure était ainsi compétente pour rendre la décision attaquée, ce qui n'est à juste titre pas contesté par le recourant.

1.2 Conformément à l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) – et sous réserve des exceptions de l'art. 32 de cette même loi, non réalisées en l'espèce – le Tribunal 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 citées à l'art. 33 LTAF, dont le DFAE (cf. art. 33 let. d LTAF). Le Tribunal statue comme autorité précédant le Tribunal fédéral, auquel son arrêt peut, le cas échéant, être déféré (cf. art. 1 al. 2 LTAF en lien avec l'art. 83 let. a de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110] a contrario).

1.3 La procédure de recours devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.4 Le recours déposé répond aux exigences de forme et de fond de la procédure administrative (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA), le recourant, en qualité de destinataire de la décision attaquée, disposant en outre manifestement de la qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Il est ainsi recevable.

1.5 Le recourant a conclu, dans son courriel du 6 mars 2023, à la « ré-édition » de deux arrêts définitifs et exécutoires concernant des tiers (cf. consid. E.i supra), en excipant de différentes normes constitutionnelles et statutaires protégeant la famille. Il semble ainsi faire une demande procédurale visant à ce que les dossiers des procédures (...) et (...) soient

versés en cause. A l'évidence, cette requête ne peut être que rejetée, le recourant n'exposant aucunement en quoi les actes de ces deux causes pourraient avoir un quelconque impact sur la présente procédure. On précisera également que cette demande ne saurait être interprétée comme une requête de révision procédurale. En effet, il aurait incombé au recourant de déposer une requête séparée et dûment motivée en la matière, ce qu'il n'a pas fait. Quoi qu'il en soit, les conditions pour opérer une révision procédurale dans les deux causes susmentionnées au sens des art. 121 ss LTF en lien avec les art. 45 ss LTAF ne seraient manifestement pas remplies.

2.

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le recourant 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. 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.

3.1 Est en l'espèce litigieux l'accès du recourant aux locaux de l'Ambassade, le DFAE entendant limiter celui-ci aux seules hypothèses où l'intéressé ferait valoir un besoin personnel – soit pour lui-même, son épouse ou ses enfants – et le soumettre à un cadre strict. L'objet du litige, qu'il incombe de trancher, consiste donc en l'admissibilité, respectivement la légalité des restrictions d'accès à la Représentation décidées par l'autorité inférieure aux termes de la décision entreprise.

La présente cause ne s'étend en revanche pas à des demandes de visa déposées auprès de l'Ambassade par des tiers, fussent-ils assistés par le recourant dans leurs démarches. Les moyens formulés en lien avec de telles demandes, étrangères à la présente cause et sans effet sur son issue, sont dès lors écartés sans autre examen. La décision attaquée ne revêt par ailleurs pas de caractère disciplinaire, la Représentation n'étant pas une Cour de justice et le DFAE une autorité de surveillance. Les prérogatives du recourant découlant de sa qualité de mandataire

professionnel, respectivement d'avocat inscrit au barreau (...) ne seront donc pas discutées dans le présent contexte – sous réserve de quelques développements sous l'angle de sa liberté économique (cf. consid. 4.4 infra). Le Tribunal précise enfin que, conformément aux principes de procédure juridictionnelle administrative (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3 et les réf. cit.), son analyse est circonscrite aux rapports juridiques quant auxquels une décision a été rendue, en l'occurrence les restrictions d'accès prononcées à l'encontre du recourant. Le Tribunal n'agissant lui-même pas comme autorité de surveillance au sens de l'art. 71 PA, mais en tant que juridiction de recours, il n'est pas question de soumettre à l'examen les thématiques avancées par le précité telles que le traitement réservé aux ressortissants (...), ou encore la durée et le coût des procédures consulaires, dont l'amplitude et la complexité excèdent largement l'objet du litige.

4.

4.1 Ce cadre étant posé, le Tribunal peut en venir au cœur du litige. Il convient, en premier lieu, de déterminer si le recourant est atteint dans ses droits fondamentaux par la décision attaquée, étant précisé qu'il ne dispose pas d'un droit inconditionnel et illimité à accéder aux locaux de l'Ambassade. Celle-ci relève du patrimoine administratif, dont l'usage est réservé à un cercle restreint d'utilisateurs, par opposition au domaine public dont l'usage conforme à sa destination est en principe librement accessible par tout un chacun (cf. ATF 143 I 37 consid. 6.1 et les réf. cit. ; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^e éd., 2020, N 2205 ss ; PIERRE MOOR/FRANÇOIS BELLANGER/THIERRY TANQUEREL, *Droit administratif*, vol. III, 2^e éd., 2018, p. 641 s. et 751).

4.2 A l'aune de l'art. 35 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. Cette disposition s'adresse en premier lieu aux organes de l'ensemble des collectivités publiques, à savoir la Confédération, les cantons et les communes, qui doivent ainsi respecter et réaliser les droits fondamentaux lorsque, investis de la puissance publique, ils assument une tâche étatique. La collectivité publique concernée est liée par les droits fondamentaux dans la gestion de son patrimoine administratif, en tant qu'elle est, dans ce cadre, chargée d'une tâche étatique (cf. arrêt du TF 1C_312/2010 du 8 décembre 2010 consid. 3 et les réf. cit.).

Il s'ensuit que la Confédération est tenue, en l'espèce, de respecter et de réaliser les droits fondamentaux du recourant.

4.3 Dans son pourvoi, le recourant soutient que la décision attaquée porterait atteinte à nombre de ses droits fondamentaux. Il plaide en particulier, de manière plus ou moins explicite, que sa liberté personnelle et sa liberté économique seraient violées, exposant être empêché d'accéder librement à l'Ambassade pour y accompagner des membres de sa famille ou des clients en qualité de mandataire professionnel. Le recourant se plaint également d'une violation du principe d'égalité de traitement, s'estimant traité de manière injustement différenciée par rapport aux autres mandataires.

4.4 Droit constitutionnel codifié à l'art. 10 al. 2 Cst., la liberté personnelle garantit le droit à l'intégrité physique et psychique, la liberté de mouvement et, de manière générale, toutes les facultés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine (cf., parmi d'autres, ATF 134 I 209 consid. 2.3.1 et les réf. cit.). La liberté personnelle ne garantit toutefois pas une liberté générale de choix et d'action, sa portée, respectivement la mesure dans laquelle elle peut être limitée, devant être déterminée de cas en cas, en tenant compte des buts de la liberté, de l'intensité de l'atteinte qui y est portée ainsi que de la personnalité de ses destinataires (cf. ATF 147 I 393 consid. 4.1 et 142 I 195 consid. 3.2).

A teneur de l'art. 27 Cst., la liberté économique, qui comprend notamment le libre exercice d'une activité lucrative privée, est garantie. Quoique particulièrement large, la notion de libre exercice d'une activité économique – couvrant parmi d'autres le libre choix des moyens d'exercice ou de la forme juridique – ne fait pas l'objet d'une protection absolue, l'analyse des conditions de l'art. 36 Cst. étant décisive (cf. VINCENT MARTENET, *in* : Marteney/Dubey [éd.], Commentaire romand, Constitution fédérale, Préambule – art. 80 Cst. [ci-après : Commentaire romand Cst.], ad art. 27 N 47 ss). Ce droit fondamental comprend également le principe d'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, les mesures étatiques non neutres sur le plan de la concurrence entre des personnes exerçant la même activité économique étant prohibées (art. 27 Cst. *cum* art. 94 Cst. ; ATF 140 I 218 consid. 6.2).

4.5 Lorsqu'un état de fait appréhendé par un acte étatique tombe simultanément dans la sphère de protection de plusieurs droits fondamentaux, il y a concours ("echte Grundrechtskonkurrenz"), pour

autant que les droits concernés ne se trouvent pas dans un rapport de subsidiarité ni de spécialité les uns envers les autres, auquel cas il y a concours improprement dit ("unechte Grundrechtskonkurrenz"). En cas de concours au sens propre, la jurisprudence admet un examen cumulatif des différents griefs portant sur un même état de fait, ce qui n'empêche toutefois pas cet examen de se dérouler autour de la liberté considérée comme la plus centrale dans la solution du cas (ATF 137 I 167 consid. 3.7, et les sources citées).

4.6 La décision attaquée interdit au recourant d'accéder aux locaux de la Représentation, à moins qu'il ne requière une protection ou une prestation pour lui-même ou ses proches, pour une durée de deux ans. Le recourant conserve toutefois le droit de recourir aux services consulaires et d'accéder aux locaux à cet effet, ainsi que de se présenter à la loge de la Représentation pour récupérer des documents pour des tiers. Dès lors que le recourant est autorisé à pénétrer les enceintes des locaux relevant du patrimoine administratif pour y effectuer des démarches relatives à ses besoins individuels et familiaux, il est permis de douter que la mesure d'interdiction constitue une ingérence à sa liberté personnelle. Quoi qu'il en soit, la décision ne déploierait dans cette mesure pas véritablement d'effet d'exclusion, l'intensité de l'atteinte à sa liberté personnelle, au sens de l'art. 10 al. 2 Cst., demeurant tout au plus légère.

De même, il n'est pas certain que la liberté économique du recourant, à forme du libre exercice de son activité de mandataire, soit atteinte du fait de la mesure litigieuse. La Représentation n'agit en effet qu'en qualité d'intermédiaire dans le cadre des demandes d'autorisation d'entrée, son intervention étant limitée à des tâches telles que la vérification de certaines informations, l'enregistrement de données biométriques ou encore l'encaissement d'émoluments. Elle n'assume en revanche aucun rôle décisionnel ou juridictionnel en la matière, mais rend tout au plus des décisions au nom du Secrétariat d'Etat aux migrations ou du DFAE (cf. art. 6 al. 2 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration [LEI, RS 142.20] en lien avec l'art. 10 al. 1 LEI). Dans ces circonstances, il est douteux que l'impossibilité pour le recourant d'accompagner physiquement ses clients demandeurs de visa constitue une entrave à l'exercice de son activité économique, à plus forte raison qu'il conserve la possibilité de s'adresser par écrit à la Représentation et de récupérer des documents auprès de la loge. Le Tribunal relève de surcroît que le recourant ne saurait se prévaloir de l'art. 27 Cst. pour utiliser un bien public relevant du patrimoine administratif à d'autres fins que le but d'intérêt général recherché par l'Etat (ATF 127 I 84 consid. 4b ; cf.

aussi ATF 138 I 274 consid. 2.3.2 ; ETIENNE GRISEL, Liberté économique : Libéralisme et droit économique en Suisse, Berne 2006, p. 444). Quoi qu'il en soit, l'atteinte à sa liberté économique en qualité de conseil, pour autant qu'elle existe, demeurerait là aussi légère, voire négligeable.

En revanche, aucune atteinte au principe d'égalité de traitement entre concurrents n'est constatée par le Tribunal. Il est tout d'abord incertain, pour les raisons mentionnées ci-avant, que le fait d'accompagner des demandeurs de visa à l'Ambassade doit être considéré comme une activité protégée par l'art. 27 Cst., la décision attaquée ne consacrant de toutes les manières aucune mesure faussant la concurrence. Plus encore, le traitement singulier imposé au recourant aux termes de la décision entreprise repose sur une situation de fait individuelle et particulière, qui le distingue précisément des autres administrés. Dans la mesure où, comme on le verra (cf. consid. 5.2 infra), les motifs invoqués à l'appui des restrictions d'accès litigieuses sont établis, aucune inégalité de traitement ne saurait être retenue.

4.7 Il s'ensuit que, en tant qu'elles existent, les restrictions d'accès à l'Ambassade sont susceptibles de porter atteinte, tout au plus légèrement, à certains des droits fondamentaux invoqués par le recourant, en l'occurrence à sa liberté personnelle au sens de l'art. 10 al. 2 Cst. et à sa liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. L'examen, dans le contexte spécifique lié à l'accès aux locaux de la Représentation, de la justification de l'ingérence potentielle à ces libertés revenant au même, nul n'est besoin d'examiner un éventuel rapport de subsidiarité entre les libertés personnelle et économique in casu.

5.

5.1 La décision attaquée restreignant les droits du recourant, il sied d'examiner celle-ci à la lumière de l'art. 36 Cst. Une restriction aux droits fondamentaux est en effet admissible pour autant qu'elle respecte les conditions fixées dans cette norme. La restriction doit ainsi être fondée sur une base légale, qui doit être de rang législatif lorsque l'atteinte est grave (al. 1). Elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3), sans pour autant violer l'essence du droit en question (al. 4). En particulier, pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), une restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne doit pas pouvoir être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur

la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (cf. ATF 147 I 393 consid. 5 et 137 I 167 consid. 3.6 ; arrêt du TAF F-526/2019 consid. 5.2 et 5.4). Enfin, l'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

5.2 A titre liminaire, le Tribunal souligne qu'il est convaincu de la véracité des faits tels que rapportés dans la décision du 14 avril 2022, puis dans la réponse du DFAE du 18 juillet 2022. Des propos vexatoires et blessants, ainsi que des comportements inadéquats, agressifs et grossiers du recourant sont en effet rapportés par le personnel de la Représentation depuis plus de 20 ans (cf. consid. B.a supra), soit, en toute vraisemblance, par plusieurs volées de collaborateurs. Une première décision a d'ailleurs été rendue à l'encontre de l'intéressé le 18 septembre 2008 (cf. pièce 1 du bordereau du DFAE). L'autorité inférieure a de surcroît produit pas moins de six déclarations écrites (cf. pièces 7 et 9 à 13 du bordereau du DFAE) émanant des collaborateurs de l'Ambassade – dont le chef de mission et la cheffe gestionnaire de service – qui convergent largement dans leurs griefs à l'encontre du recourant, ainsi que des photographies de ce dernier accompagné d'un militaire (cf. pièce 8 du bordereau du DFAE), relatives aux faits du 14 septembre 2021 (cf. consid. C.b supra). Le recourant lui-même ne conteste que partiellement les faits exposés dans la décision attaquée, sans pour autant fournir d'explications circonstanciées et crédibles quant aux événements à l'origine de la présente procédure.

Aussi, le Tribunal poursuivra son analyse à la lumière des faits retenus dans la décision entreprise, qu'il considère comme établis.

5.3

5.3.1 Cela étant, le DFAE a fondé sa décision sur l'art. 62f LOGA, consacrant le droit de domicile de la Confédération sur les bâtiments lui appartenant – dont l'immeuble abritant la Représentation, propriété de la Confédération. L'autorité inférieure a en outre fondé sa compétence sur la base de l'Org DFAE, rappelant que les représentations suisses à l'étranger sont subordonnées au Secrétariat d'Etat du DFAE (cf. art. 12 al. 5), qui est responsable de leur sécurité et de celle de leur personnel, et qui gère les incidents de sécurité concernant ledit personnel (cf. art. 6 al. 3 let. d). Aucune autre disposition n'est invoquée par l'autorité inférieure, dont la décision ne trouve ainsi pas de fondement normatif plus précis. Se pose dès lors la question de savoir si les normes citées, soit les art. 62f LOGA et 6 al. 3 let. d Org DFAE, constituent des bases légales suffisantes, à l'aune des exigences de densité normative, pour restreindre l'accès du recourant à l'Ambassade.

5.3.2 Le principe de la légalité, à teneur de l'art. 36 al. 1 Cst., exige en effet une précision suffisante et adéquate des dispositions applicables ; celles-ci doivent être énoncées d'une manière suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude approprié aux circonstances. L'exigence de la précision des règles ne doit néanmoins pas être comprise de manière absolue, le législateur ne pouvant renoncer à user de concepts généraux plus ou moins flous. Le degré de précision nécessaire ne se prête donc pas à une définition abstraite en tant qu'il dépend, notamment, de la diversité des situations à réglementer, de la complexité des décisions à prendre dans chaque cas d'espèce et de la difficulté de choisir une solution appropriée avant qu'un cas d'application ne se présente concrètement (ATF 144 I 126, JdT 2018 I 191 consid. 6.1 et les réf. cit.). L'exigence de précision se heurte par ailleurs, de manière générale, à des difficultés particulières en matière de droit de police (cf. JACQUES DUBEY, *in* : Commentaire romand Cst., ad art. 36 N 81 et les réf. cit.). En l'état de la jurisprudence, une base légale n'est du reste pas requise pour exclure les particuliers d'une certaine activité, lorsque l'Etat peut se fonder sur sa maîtrise générale sur les biens publics et, sous certaines conditions, sur son patrimoine administratif (ATF 145 II 252 consid. 5.1). En outre, selon l'art. 36 al. 1 Cst., en dehors de cette constellation, seules les restrictions graves aux droits fondamentaux doivent être prévues dans une loi au sens formel, une base légale au sens matériel étant suffisante pour les autres restrictions.

5.3.3 Dans ce contexte, on relèvera que le droit de domicile (« Hausrecht », « diritto di polizia » ; également qualifié de « droit de police » : cf. Message concernant la loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure, FF 1994 II 1123, 1191) confère à son titulaire, en l'occurrence l'autorité inférieure (à cet égard, voir également l'art. 17 al. 1 de l'ordonnance du 24 juin 2020 sur la protection des personnes et des bâtiments relevant de la compétence fédérale [OPF, RS 120.72]), le pouvoir de disposer des locaux concernés, d'édicter des dispositions relatives notamment à l'accès auxdits locaux ou encore d'en limiter l'accès (cf. ATAF 2011/57 consid. 3.2.2 ; arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich VB.2016.00430 du 1^{er} juin 2017 consid. 3.3.1 [le TF a refusé d'entrer en matière sur le recours formé à cet endroit : arrêt du TF 2C_579/2017 du 29 juin 2017]). Un auteur précise en outre que des normes peuvent être édictées sur la base de l'art. 62f LOGA aux fins de prévoir des sanctions en cas de violation du droit de domicile, dont une interdiction d'accès aux locaux (THOMAS SÄGESSER, *Regierungs- und Verwaltungsorganisations-gesetz RVOG*,

2^e éd., 2022, ad art. 62f N 2 et 7). Le droit de domicile est au demeurant protégé, de manière générale, par l'art. 186 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0) qui réprime l'accès illicite et contre la volonté de l'ayant-droit à des locaux.

5.3.4 En l'occurrence, hormis le fait qu'une base légale n'est sous certaines conditions pas requise en lien avec la gestion du patrimoine administratif de l'Etat (cf. consid. 5.3.2 supra), le Tribunal considère que les normes invoquées seraient en tout état suffisantes, eu égard à la restriction seulement légère des droits du recourant (cf. consid. 4.6 supra), quand bien même la possibilité de restreindre l'accès aux locaux de l'Ambassade n'y est pas expressément spécifiée. Le fait que la Représentation, respectivement le DFAE, exerce une forme d'autorité – son droit de domicile ou de police – sur ses locaux était en effet aisément reconnaissable pour le recourant, tout comme le fait que la poursuite de ses agissements inadéquats entraînerait des conséquences telles que celles de l'espèce. L'obligation de l'autorité inférieure d'assurer la sécurité de son personnel (cf. art. 6 al. 3 let. d Org DFAE ; voir également les art. 4 let. g de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération [LPers, RS 172.220.1] et 328 du code des obligations du 30 mars 1911 [CO, RS 220]), concrétisée le cas échéant par la prise de mesures destinées à protéger ledit personnel, était de même reconnue par l'intéressé, qui pouvait ainsi prévoir sans difficulté les conséquences de son comportement.

5.3.5 Il s'ensuit que la décision attaquée respecte le principe de la légalité à forme de l'art. 36 al. 1 Cst.

5.4 Les restrictions d'accès aux locaux de l'Ambassade imposées au recourant visent à préserver la sécurité et l'ordre public au sein de la Représentation, ainsi que son bon fonctionnement. Ce faisant, elles préservent également des droits et libertés de tiers, soit ceux des personnes tierces requérant une protection ou une prestation consulaire ainsi que du personnel de l'Ambassade. Les mesures prises par le DFAE répondent donc à un intérêt public prononcé, qui est ainsi suffisant.

5.5

5.5.1 Il reste à examiner si les mesures prises sont proportionnées au but visé. Sous l'angle de l'aptitude, les restrictions d'accès sont sans aucun doute appropriées ; interdit d'entrée dans les locaux – sous réserve d'une nécessité personnelle rendant sa présence sur place indispensable – le recourant est empêché de compliquer le travail des agents consulaires et

de malmenner verbalement ceux-ci, respectivement de troubler l'ordre et la bonne marche de la Représentation. L'aptitude des mesures litigieuses peut ainsi être confirmée sans plus ample examen.

5.5.2 Les restrictions d'accès aux locaux de l'Ambassade sont, de surcroît, indéniablement nécessaires pour atteindre le but visé. Le Tribunal ne distingue en effet pas d'autre mesure, moins incisive, qui serait à même de préserver l'ordre public et le fonctionnement de la Représentation. A cet égard, il sied de rappeler qu'une première décision cadrant l'accès du recourant aux locaux a été rendue le 18 septembre 2008 (cf. consid. B.b supra), laquelle n'a néanmoins pas suffi à apaiser la situation. Le recourant a en outre été reçu à un entretien individuel avec le chef de mission, au cours duquel il a été entendu et assuré de la neutralité de la Représentation à son égard, puis averti à une autre occasion, par ledit chef de mission, qu'il serait interdit d'accès s'il devait à nouveau adopter un comportement inadéquat (cf. pièce 7 du bordereau du DFAE). Ces démarches n'ont cependant pas eu d'incidence particulière sur le comportement du recourant, lequel a poursuivi, voire aggravé, ses agissements ; il s'est en effet présenté à l'Ambassade accompagné d'un militaire (cf. consid. C.b supra), lequel aurait été armé selon les dires de l'autorité inférieure (cf. réponse du 18 juillet 2022 p. 4), sans fournir d'explication satisfaisante à cet égard. Le recourant a seulement exposé, dans sa réplique, qu'il s'agirait de (...), un blessé de guerre qui ne serait jamais armé. Quoi qu'il en soit, outre le fait qu'une telle apparition portait clairement atteinte aux normes légales en vigueur au niveau diplomatique (cf. art. 22 al. 1 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques [RS 0.191.01], liant la Suisse comme [...]), il ne pouvait ignorer que la présence d'un militaire, dans les présentes circonstances, susciterait l'effroi des collaborateurs de la Représentation, et pouvait être perçue par ceux-ci comme une forme d'intimidation. Cela étant, le recourant a également refusé de respecter les mesures sanitaires imposées dans les locaux dans le contexte de la pandémie de Covid-19 (cf. pièce 14 p. 6 du bordereau du DFAE). L'atteinte aux droits du recourant s'avère donc nécessaire, étant relevé que l'intéressé lui-même n'a formulé aucune proposition de mesure moins incisive.

5.5.3 La restriction des droits fondamentaux du recourant est enfin raisonnablement exigible eu égard au but visé par la mesure litigieuse. Le recourant n'est en effet nullement privé du droit de recourir aux services consulaires en cas de nécessité personnelle, ni de la possibilité d'assister des proches ou des clients dans la préparation de leur dossier ou la rédaction d'écritures ; l'atteinte à ses droits demeure ainsi de faible

intensité (cf. consid. 4.6 supra). Les faits rapportés par l'autorité inférieure sont en revanche d'une gravité certaine, la mesure répondant à un intérêt public prononcé. Outre la répétition de comportements blâmables depuis de nombreuses années, la venue d'un militaire aux côtés du recourant au mois de septembre 2021, qu'il ait ou non été armé, a tout particulièrement effrayé le personnel de la Représentation et enfreint les règles diplomatiques les plus élémentaires. Les heures passées par le recourant au guichet de la Représentation, où il a exercé des pressions indues, ont enfin entravé de manière non négligeable le bon fonctionnement de celle-ci. Dans ces circonstances, le Tribunal considère que les restrictions d'accès aux locaux de l'Ambassade sont proportionnées, la durée de deux ans n'étant pas excessive. Par ailleurs, les légères restrictions considérées, pour autant qu'elles soient réalisées, ne portent pas atteinte au noyau intangible des droits fondamentaux examinés.

5.6 En conséquence, l'atteinte aux droits fondamentaux du recourant découlant de la décision attaquée est admissible à la lumière de l'art. 36 Cst.

6.

Il s'ensuit que par sa décision du 14 avril 2022, le DFAE n'a pas violé le droit fédéral, ni constaté les faits pertinents de manière inexacte ou incomplète. La décision n'est en outre pas inopportune (cf. art. 49 PA). En conséquence, le recours est rejeté.

7.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure, fixés à Fr. 1'500.-, à la charge du recourant (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 ne pas allouer de dépens (art. 64 al. 1 *a contrario* PA). Ils seront prélevés sur l'avance de frais déjà versée d'un même montant.

(Le dispositif de l'arrêt se trouve à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, fixés à Fr. 1'500.- (mille cinq cents francs), sont mis à la charge du recourant. Ils sont prélevés sur l'avance de frais déjà versée, d'un montant équivalent.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

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

Le président du collège :

La greffière :

Yannick Antoniazza-Hafner

Loucy Weil

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :