

VS_GERICHTE A1 24 245 vom 3. Oktober 2025

VS Kantonsgericht, 2025-10-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_245

FR: VS_GERICHTE A1 24 245 du 3 octobre 2025

IT: VS_GERICHTE A1 24 245 del 3 ottobre 2025

Erwägungen

E. 1.1

Le recours est recevable sous l'angle des art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et 46 LPJA. En tant que destinataire de la décision du Conseil d'Etat du 16 octobre 2024, qui confirme la légalité de la décision communale du 11 janvier 2024 lui ayant octroyé une autorisation de manifester restreinte par rapport à celle qu'il requérait, le recourant est particulièrement touché par la décision querellée et dispose d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal, de sorte que sa qualité pour recourir doit être admise (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA). Conformément à la jurisprudence (ATF 146 II 335 consid. 1.3, 136 III 497 consid. 1.2 ; ACDP A1 20 189 du 8 février 2021 consid. 2.2), et bien que la période de validité de l'autorisation querellée soit échue, il y a, en effet, lieu de faire exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel dans la mesure où la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et qu'il existe un intérêt public suffisamment important à la résolution de la question litigieuse. Il sera donc entré en matière sur le recours sous réserve de ce qui suit.

E. 1.2.1

Afin de satisfaire aux exigences de motivation d'un recours de droit administratif (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA), le recourant doit clairement exposer ses motifs, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole le droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2), et ne pas rédiger son écriture de manière appellatoire (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1). Ces standards imposent au recourant de discuter l'argumentation développée par la juridiction de recours administratif afin de la débouter totalement ou partiellement. Un recours ne les respecte pas s'il omet de discuter les motifs du prononcé entrepris et se contente de réitérer devant le Tribunal des moyens formulés en des termes quasi semblables au libellé de ceux rejetés ou déclarés irrecevables dans ce prononcé. Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons ceux-ci sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 précité consid. 2 ; ACDP A1 25 39 du 28 mai 2025 consid. 1.2.1, A1 24 33 du 16 décembre 2024 consid. 1.4).

- 11 -

E. 1.2.2

En l'espèce, le recourant se limite à réitérer certains des griefs qu'il a déjà soulevés dans le cadre du recours administratif, à savoir ceux tenant dans la violation de sa liberté – qu'il qualifie d'absolue – de manifester seul, en silence et sans trouble sur le domaine public (art. 16 al. 2 Cst.), du principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.) et de l'interdiction des

discriminations (art. 8 al. 2 Cst.). Il n'indique toutefois pas en quoi le raisonnement suivi par l'autorité attaquée pour les rejeter serait contraire au droit, ni ne critique spécifiquement les développements qu'elle y a consacrés. Tout au plus, se contente-t-il d'affirmer que sa demande d'autorisation ne tendait pas à un usage accru du domaine public, respectivement d'opposer, de manière purement appellatoire, sa propre conception du droit de manifester à celle retenue par l'autorité attaquée. Sous l'angle des exigences de motivation imposées par la jurisprudence, cela ne saurait suffire, alors que le recours émane d'un justiciable au bénéfice de connaissances juridiques. La recevabilité du recours souffre néanmoins de demeurer indécise car, même à supposer qu'ils soient recevables, les griefs du recourant devraient de toute manière être rejetés en vertu de ce qui suit.

E. 2.1

Contrairement à ce que soutient le recourant, la liberté d'expression consacrée à l'art. 16 al. 2 Cst. ne garantit pas le droit de manifester seul, en tout temps et sans obstacles administratifs, sur le domaine public. A l'instar des autres droits fondamentaux, la liberté d'expression au sens garanti par la Cst. n'est pas absolue et peut être restreinte. Une telle restriction est admissible si elle se fonde sur une base légale (art. 36 al. 1 Cst.), se justifie par un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.), est proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.) et ne porte pas atteinte à l'essence de la liberté d'expression (art. 36 al. 4 Cst.). L'art. 10 par. 1 CEDH protège la liberté d'expression dans la même mesure (cf. par ex. ATF 137 IV 313 consid. 3). Comme l'indique expressément l'art. 10 par. 2 CEDH, l'exercice de cette liberté, qui comporte des devoirs et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, notamment à la défense de l'ordre ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

E. 2.2

Les réglementations cantonales ou communales d'utilisation du domaine public comptent parmi les bases légales qui limitent l'exercice de la liberté d'expression. Celle à l'origine du présent litige figure à l'art. 30 du règlement communal de police que le Conseil général de la commune de Y _____ a adopté le 28 octobre 1996 et qui a été homologué par le Conseil d'Etat du Valais le 5 octobre 1997 (ci-après : RP). Selon

- 12 - cette disposition, l'organisation de spectacle, bal, concert, conférence, cortège, fête, jeu ou manifestation quelconque où le public est admis ou devant avoir lieu en public, est soumise à l'autorisation de l'autorité compétente, soit du Conseil municipal à teneur de l'art. 2 RP. Sous le titre « Usage accru du domaine public », l'art. 21 RP précise encore que toute utilisation du domaine public qui gêne ou peut gêner le commun usage (...) est soumise à l'autorisation préalable de l'autorité. Cette disposition se fonde ainsi sur la distinction traditionnelle entre un usage commun du domaine public, non soumis à autorisation, et son usage accru, qui peut l'être. Selon la doctrine, l'usage commun d'un bien du domaine public est celui qui est conforme à sa destination ou à son affectation et qui peut être exercé par un nombre indéterminé de personnes qui en font le même usage (PETRY, L'exercice des droits fondamentaux sur le domaine public, p. 36, in : BELLANGER/TANQUEREL [éd.], 2020, La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux). L'usage d'un bien public est conforme à sa destination lorsqu'il correspond à l'utilisation ordinaire ou usuelle du bien concerné (marcher sur un trottoir, rouler sur une route, se baigner dans un cours d'eau, etc.). Il est compatible avec l'usage

commun lorsqu'il peut être exercé, en même temps et de façon semblable, par les autres usagers sans que ces derniers soient sensiblement entravés dans cette même utilisation. En d'autres termes, l'usage commun suppose qu'une utilisation semblable et simultanée soit globalement possible pour les autres usagers (cf. ATF 135 I 302 consid. 3.2 ; ZEN-RUFFINEN, Droit administratif et procédure administrative, 2025, Vol. I, p. 691, n° 1826 à 1831). La limite de l'usage commun est en revanche dépassée lorsque l'utilisation excède, par sa nature ou son intensité, le cadre de ce qui est usuel, n'est pas conforme à la destination du bien, entrave l'utilisation conforme à la loi par d'autres utilisateurs et cesse d'être compatible avec l'usage commun. Pour procéder à cette délimitation dans un cas particulier, il faut tenir compte des circonstances locales et actuelles, ainsi que du type et de l'intensité de l'utilisation usuelle. L'usage accru du domaine public est généralement soumis à un régime d'autorisation, lequel tend moins à la protection des biens de police qu'à la coordination et à l'instauration des priorités entre différentes utilisations de l'espace public (ATF 135 I 302 consid. 3.2, 127 I 164 consid. 3b, 126 I 133 consid. 4c). L'autorité compétente bénéficie ainsi d'une importante liberté d'appréciation dans l'octroi ou le refus d'une autorisation pour un usage accru du domaine public, sous réserve des restrictions jurisprudentielles tenant dans la protection des droits fondamentaux (ZEN-RUFFINEN, op. cit., p. 697, n° 1846 et les références citées).

E. 2.3

Sur la base de la liberté d'expression et de la liberté de réunion consacrée aux art. 22 Cst. et 11 CEDH, il existe, en principe, un droit conditionnel à l'usage accru du

- 13 - domaine public pour des manifestations ou autres actions faisant appel au public (ATF 147 IV 297 consid. 3.1.2, 144 I 50 consid. 6.3, 138 I 274 consid. 2.2.2). Parce qu'elles impliquent la mise à disposition d'une partie du domaine public, en limitent l'usage simultané par d'autres utilisateurs et ne permettent plus, localement et temporairement, un usage commun, de telles actions exigent néanmoins qu'un ordre de priorité soit fixé entre les différents usagers et peuvent, cela étant, être soumises à autorisation (ATF 132 I 256 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_28/2024 du 8 octobre 2024 destiné à la publication consid. 3.3.2 et 3.3.3). L'exigence d'une autorisation est également admise par la CourEDH, pour autant que le but de la procédure soit de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées pour garantir le bon déroulement d'événements de ce type (cf. arrêt du Tribunal fédéral 6B_246/2022 du 12 décembre 2022 consid. 3.2.2 et les arrêts de la CourEDH cités). Dans le cadre de l'octroi de telles autorisations, l'autorité doit tenir compte, d'une part, des intérêts des organisateurs à pouvoir s'exprimer sur le domaine public et, d'autre part, de l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances susceptibles d'en résulter. Plus simplement, il s'agit d'assurer l'utilisation adéquate des installations publiques disponibles dans l'intérêt de la collectivité et du voisinage, ainsi que de limiter l'atteinte portée par la manifestation en cause aux libertés des tiers non-manifestants (ATF 147 IV 297 consid. 3.1.2 et les références citées). Le demandeur d'autorisation ne peut ainsi pas exiger de faire usage du domaine public en un emplacement précis, à un moment donné et aux conditions qu'il a lui-même déterminées (ATF 138 I 274 consid. 2.2.2). L'autorité doit, en effet, aussi prendre en considération les disponibilités du domaine public (ATF 144 I 50 consid. 6.3), les intérêts des autres utilisateurs, la sécurité publique et d'autres intérêts publics éventuels comme la protection de la santé en cas de pandémie ou la tranquillité publique (cf. ZEN-RUFFINEN, op. cit., p. 701, n° 1855). Tout au plus, le demandeur d'autorisation peut-il exiger que l'effet d'appel qu'il entend produire

soit pris en compte (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_28/2024 du 8 octobre 2024 consid. 3.3.5 destiné à la publication).

E. 2.4

En l'espèce, l'action de protestation que le recourant souhaitait organiser consistait à manifester seul, en silence et avec une pancarte, du 10 février 2024 au 10 février 2025, du lundi au dimanche, de 8h00 à 18h00, dans une rue piétonne du centre-ville, à la hauteur d'un bâtiment administratif destiné à l'usage du public. L'autorisation requise pour ce faire lui a été refusée en raison de la durée et de la fréquence de l'action prévue que les autorités précédentes ont jugées excessives. En lieu et place, le recourant a été autorisé à mener son action de protestation à une occasion durant la période souhaitée, à quelque 200 m de l'emplacement initialement prévu, soit à l'angle d'une autre rue piétonne et d'une zone de rencontre du centre-ville où ce type d'actions a habituellement

- 14 - lieu. Le droit pour le recourant de renouveler sa demande d'autorisation après cette première occurrence a, par ailleurs, été expressément réservé (cf. le dernier paragraphe de la décision attaquée). Le Tribunal ne décèle aucune violation de la liberté d'expression dans la manière dont les autorités précédentes ont traité la demande d'autorisation du recourant. Il ne fait aucun doute qu'en raison, non pas tant de sa forme que de sa durée, l'action de protestation prévue consistait dans un usage accru du domaine public soumis à autorisation en vertu de l'art. 30 RP, base légale qui pouvait légitimement fonder une restriction de la liberté d'expression du recourant (cf. art. 36 al. 1 Cst.). L'on peut même considérer que la demande de ce dernier tendait, en réalité, dans un usage privatif de l'emplacement convoité (cf. sur ce troisième type d'usage, ZEN-RUFFINEN, op. cit., p. 711, n° 1884 ss). La personne qui demande l'autorisation de pouvoir organiser une action de protestation solitaire dix heures par jour durant une année entière vise, en effet, à réserver une portion du domaine public à son usage personnel, excluant du même coup toute possibilité pour d'autres utilisateurs de faire un usage simultané, commun ou accru, du même emplacement durant toute la période considérée. Par souci d'égalité de traitement par rapport à ces utilisateurs, l'autorité compétente ne pouvait ainsi pas accéder entièrement à la demande du recourant, ce d'autant que l'action prévue était susceptible d'entraver le droit déjà concédé aux commerçants du marché de la vieille-ville d'utiliser l'emplacement en cause chaque vendredi. L'autorité ne pouvait ainsi pas privilégier, dans l'abstrait et pour une aussi longue période, le droit du recourant de protester en continu à cet endroit, au détriment d'autres utilisateurs pouvant également y prétendre. Le fait de limiter l'autorisation requise à une occurrence dans un premier temps, tout en imposant au recourant l'obligation d'annoncer deux semaines à l'avance la date finalement choisie, répondait ainsi à un intérêt public au sens de l'art. 36 al. 2 Cst., à savoir celui de s'assurer de la disponibilité du domaine public en cause et d'en coordonner l'utilisation, en tenant compte des impératifs en matière d'ordre, de tranquillité et de sécurité publiques, comme du droit des tiers à en faire usage. Ce faisant, l'autorité a procédé conformément au principe de la proportionnalité, puisque la balance à effectuer, entre les intérêts publics à sauvegarder, le droit du recourant de mener son action et celui des tiers d'utiliser simultanément le domaine public en cause, doit nécessairement s'effectuer en fonction des circonstances actuelles qui, sur une année entière, sont appelées à se modifier. Compte tenu du fait que le recourant entendait manifester sur le domaine public dix heures d'affilée, l'autorité pouvait, par ailleurs, lui attribuer l'emplacement du centre-ville habituellement réservé à ce type d'action. Une telle exigence s'inscrivait dans sa marge d'appréciation et n'était pas excessive dans la

- 15 - mesure où l'emplacement imposé, situé à l'angle d'une rue piétonnière et d'une zone de rencontre tout aussi passantes, ne méconnaissait aucunement l'effet d'appel au public que le recourant entendait produire. Pour l'ensemble de ces motifs, l'autorisation délivrée respectait donc le principe de la proportionnalité au sens de l'art. 36 al. 3 Cst., ce d'autant qu'elle ne privait aucunement le recourant du droit de réitérer son action durant l'année en cause, sous réserve de se conformer aux formalités prévues par le RP, soit de renouveler sa demande d'autorisation pour que celle-ci puisse être examinée en fonction des circonstances concrètes. Rien n'indique au demeurant que l'autorisation requise aurait été restreinte de la manière décidée, en raison du contenu du message que le recourant souhaitait diffuser. Il apparaît au contraire que des impératifs légitimes, relevant de l'intérêt public à la bonne gestion du domaine public et de la protection des droits d'autrui, sont à l'origine des aménagements imposés qui ne privaient pas le recourant de son droit de critiquer très sévèrement les autorités, avec toute la visibilité attendue. Partant, c'est à bon droit que l'autorité attaquée a confirmé la légalité de la décision d'autorisation querellée. Celle-ci respectait les conditions de l'art. 36 Cst. et emportait une restriction légitime et proportionnée de la liberté d'expression du recourant. Le grief de violation de l'art. 16 al. 2 Cst. est ainsi rejeté.

E. 3

Le recourant reproche également aux autorités d'avoir adopté un comportement contradictoire.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2, 134 V 306 consid. 4.2). De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1, 136 I 254 consid. 5.2). Le principe de la bonne foi protège, à certaines conditions, le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1, 143 V 341 consid. 5.2.1, 141 I 161 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_244/2024 du 23 avril 2025 consid. 2.1).

E. 3.2

En l'occurrence, aucun élément du dossier ne permet de considérer que les autorités précédentes auraient, à moment ou à un autre, donné au recourant l'assurance qu'il avait le droit d'organiser une action individuelle de protestation dans toute la mesure

- 16 - prévue par sa demande du 10 décembre 2023 ou qu'il était dispensé de requérir l'autorisation exigée par les art. 21 et 30 RP en cas d'usage accru du domaine public. S'agissant plus particulièrement de l'autorité communale, cette dernière n'a, au contraire, jamais cessé de se référer au cadre légal régissant l'utilisation du domaine public communal, comme de rappeler qu'un usage accru de celui-là était soumis à autorisation préalable. Elle s'est exprimée en ce sens en 2021 en situation spéciale de pandémie (cf. supra consid. A.a), puis l'a expliqué à nouveau au recourant durant la présente procédure (cf. ses correspondances du 8 novembre 2024 et 12 décembre 2024 mentionnées au consid. F.a). Le recourant ne pouvait pas non plus déduire des événements du 23 mars 2023 (cf.

supra consid. A.b) que l'exigence tenant au dépôt d'une demande d'autorisation en cas d'usage accru du domaine public ne valait plus ou qu'il avait le droit de conduire une action individuelle du même type chaque jour de la semaine, de 8h00 à 18h00 et durant toute une année. Il l'a d'ailleurs bien compris puisqu'il a précisément déposé la demande d'autorisation à l'origine de la décision querellée. Quant à la question de savoir quelle attitude les forces de l'ordre doivent adopter à l'égard d'une action sur le domaine public non-autorisée et, partant illégale, ou quelles sanctions peuvent être, suivant les circonstances, infligées ou non aux organisateurs qui s'abstiennent de requérir l'autorisation prévue par la loi, elle relève d'une autre problématique qui sort du cadre du présent litige (sur ce sujet, cf. par. ex. l'arrêt du Tribunal fédéral 6B_138/2023 du 18 octobre 2023 consid. 3.3 et 3.4, arrêt du Tribunal fédéral 6B_246/2022 du 12 décembre 2022 consid. 3.2). Au vu de ce qui précède, le grief de violation du principe de la bonne foi est donc infondé.

E. 4

Le recourant se prétend victime de discrimination, au motif que des manifestants auraient récemment pu effectuer des marches lentes sur des voies publiques ouvertes à la circulation et y bloquer le trafic, sans avoir requis l'autorisation prévue par les art. 21 et 30 RP.

E. 4.1

Selon l'art. 8 al. 2 Cst., nul ne doit subir de discrimination du fait, notamment, de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. Une discrimination au sens de l'art.

E. 4.2

En l'espèce, le recourant assimile à tort deux situations différentes qui, comme déjà dit (cf. supra consid. 3.2), ne relèvent pas de la même problématique juridique. L'objet du présent litige consiste à contrôler la légalité du traitement que les autorités précédentes ont réservé à sa demande d'autorisation. Il ne s'agit donc pas de déterminer abstraitement quelle attitude les autorités auraient dû adopter à son égard s'il avait débuté son action de protestation sans requérir l'autorisation litigieuse, ni de comparer sa situation à celle de personnes ayant pris part à des manifestations non autorisées. Or, et dans ce cadre strictement délimité, il n'apparaît pas que l'autorité communale aurait réduit l'autorisation requise par le recourant à une occurrence pour l'un ou l'autre des motifs prohibés par l'art. 8 al. 2 Cst., plutôt que pour sauvegarder les intérêts publics et privés évoqués ci-dessus (cf. supra consid. 2.4). Comme le relève pertinemment la décision attaquée, l'on peut au contraire admettre que la commune aurait, sans aucun doute, statué de la même manière à l'égard de toute autre demande consistant dans un usage aussi accru du domaine public. En l'absence de tout indice contraire, il n'y a en effet pas lieu de retenir que le sort réservé à la demande d'autorisation du recourant aurait été dicté par le contenu du message que le recourant souhaitait diffuser ou en raison de son handicap. Pour ces motifs, le grief de violation de l'art. 8 al. 2 Cst. tombe également à faux. 5. 5.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 5.2 Il n'est pas entré en matière sur les demandes d'aménagements procéduraux favorisant un accès à la justice pour les personnes en situation de handicap (cf. art. 13 CDPH/RS 0.109 ; art. 2 al. 4 et 8 al. 1 LHand ; art. 35b et 35c LDIPH) et d'assistance judiciaire que le recourant a réitérées le 14 avril 2025. Ces requêtes ont, en effet, déjà été traitées dans la décision A2 25 5 du 25 février 2025. Cette décision restée inattaquée conserve toute sa pertinence dans la mesure où le

recourant n'invoque aucun fait nouveau susceptible de la remettre en cause. Il y sera donc intégralement renvoyé.

- 18 - 5.3 L'arrêt est rendu sans frais (art. 10 al. 1 LHand ; art. 35g al. 1 LDIPH et art. 89 al. 2 LPJA). Le recourant, qui succombe, n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

E. 8

al. 2 Cst. est réalisée lorsqu'une personne est juridiquement traitée de manière différente, uniquement en raison de son appartenance à un groupe déterminé historiquement ou dans la réalité sociale contemporaine, mise à l'écart ou considérée comme de moindre valeur (ATF 148 I 160 consid. 8.1, 143 I 129 consid. 2.3.1). L'application de l'art. 8 al. 2 Cst. implique donc la réalisation de trois conditions : (1) elle

- 17 - suppose le plus souvent un désavantage (matériel ou immatériel), (2) résultant d'un traitement différent, (3) qui doit se fonder sur un motif de discrimination (MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, 4ème éd. 2021, Vol. II., p. 578, n° 1171 et les références citées).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.