

Jurisprudence de la Cour de droit public et de la Cour de droit fiscal

Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung und der steuerrechtlichen Abteilung

Droit fondamental Grundrecht

ATC (Cour de droit public) du 3 octobre 2025 – A1 24 245

Restrictions au droit de manifester

- La liberté d'expression ne garantit pas le droit de manifester seul, en tout temps et sans obstacles administratifs, sur le domaine public ; à l'instar des autres droits fondamentaux, elle n'est pas absolue et peut être restreinte selon l'art. 36 Cst. (consid. 2.1).
- Délimitation entre usage commun du domaine public, non soumis à autorisation, et usage accru, qui l'est généralement (consid. 2.2).
- 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 domaine public pour des manifestations ou autres actions faisant appel au public, l'exigence d'une autorisation réglant les conditions d'exercice de ce droit étant admissible (consid. 2.3).

Einschränkungen des Demonstrationsrechts

- Die Meinungsäusserungsfreiheit garantiert nicht das Recht allein, jederzeit und ohne administrative Hindernisse auf öffentlichem Grund zu demonstrieren; wie die anderen Grundrechte ist sie nicht absolut und kann gemäss Art. 36 BV eingeschränkt werden (E. 2.1).
- Abgrenzung zwischen einfachem Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes, der nicht bewilligungspflichtig ist, und gesteigertem Gemeingebrauch, der in der Regel bewilligungspflichtig ist (E. 2.2).
- Auf der Grundlage der in Art. 22 BV und Art. 11 EMRK verankerten Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit besteht grundsätzlich ein bedingtes Recht auf gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes für Demonstrationen oder andere Aktionen mit Publikum, wobei das Erfordernis einer Bewilligung, welche die Bedingungen für die Ausübung dieses Rechts regelt, zulässig ist (E. 2.3).

Faits (résumé)

- A.** Fin 2023, X. a demandé à la commune Y. l'autorisation d'organiser une manifestation individuelle sur le domaine public. Il souhaitait manifester seul, en silence et avec une pancarte, du 10 février 2024 au 10 février 2025, du lundi au dimanche, de 8h00 à 18h00 à un emplacement précis.
- B.** Début 2024, le Conseil municipal de Y. a décidé de l'autoriser à organiser cette manifestation une seule fois, entre le 10 février 2024 et le 10 février 2025, à un autre emplacement que celui demandé.
- C.** X. a recouru contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, qui a rejeté ce recours.
- D.** X. a contesté ce prononcé auprès du Tribunal cantonal.

Considérants (extraits)

2.

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. p. 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.

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 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, *in* Bellanger/Tanquerel [éd.], La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, 2020, p. 36). 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, vol. I, 2025, p. 691, n^{os} 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).

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 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 151 I 257 consid. 3.3.2 et 3.3.3 ; ATF 132 I 256 consid. 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. ATF 151 I 257 consid. 3.3.5).

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 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^{os} 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 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.