

A1 24 245

(A2 25 5)

ARRET DU 3 OCTOBRE 2025

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Frédéric Fellay, président ; Dr. Thierry Schnyder, juge ; Patrizia Pochon, juge suppléante ; Fabienne Délèze Constantin, greffière ;

en la cause

X _____, recourant,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à la **COMMUNE DE Y** _____, autre autorité

(Utilisation du domaine public communal ; autorisation)

recours de droit administratif contre la décision du 16 octobre 2024

Faits

A.

A.a Par courriel du 26 janvier 2021 (p. 12 du dossier du CE), X _____ a demandé à la commune de Y _____ (ci-après : la commune) l'autorisation de manifester seul, avec une pancarte, tous les vendredis à partir du 29 janvier sur la place de A _____, dans le cadre d'une grève de la faim « adressée » (sic) à la Chancellerie du canton.

Le même jour, la commune lui a répondu qu'en vertu de l'art. 6 de l'Ordonnance fédérale du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière, toutes les manifestations étaient en principe interdites, raison pour laquelle celles-ci ne pouvaient pas être autorisées. Pour toute future demande, il était invité à déposer une demande d'autorisation, au moyen du formulaire figurant sur son site Internet, étant précisé qu'il demeurerait libre quant à son comportement individuel, dans le respect du cadre légal en vigueur (p. 11 du dossier du CE).

A.b Par courriel du 14 mars 2023 (p. 10 du dossier du CE), X _____ a annoncé à la Police Régionale des Villes du Centre (PRVC) qu'il avait l'intention de manifester seul, assis, en silence et avec une pancarte, sur le domaine public sis à la route de B _____ à C _____, à compter du 20 mars 2023 et jusqu'à l'obtention de la motivation d'une décision rendue par le Conseil de la magistrature du canton du Valais (CDM).

Selon des extraits de rapports de police produits par X _____ (p. 8 et 9 du dossier du CE), des agents de la PRVC se sont rendus sur place le 23 mars 2023, à la demande d'une avocate travaillant à proximité. Ils ont formellement identifié X _____ qui était assis sur une chaise sur le domaine public, avec deux pancartes comportant les inscriptions suivantes : « Grève de la faim. Les personnes autistes sont des personnes comme les autres. JUSTICE. Jour 4, -3 kg » et « D _____ [Nom de la présidente du CDM] doit répondre ». Ayant constaté qu'il ne troublait pas l'ordre public, les agents l'ont laissé poursuivre sa protestation.

B. Le 10 décembre 2023, X _____ a demandé à la commune l'autorisation d'organiser une manifestation individuelle sur le domaine public. Selon le formulaire « A » rempli par ses soins (p. 13 à 16 du dossier du CE), il souhaitait manifester seul, en silence et avec une pancarte, à la rue de E _____ xx, pour le droit des personnes

en situation de handicap et contre les actes de tortures de la PRVC et de la Police cantonale du Valais. La manifestation était prévue du 10 février 2024 au 10 février 2025, du lundi au dimanche, de 8h00 à 18h00.

Au numéro xx, la rue de E _____ est piétonnière. Elle borde un bâtiment administratif ouvert au public qui abritait à l'époque les locaux de la PRVC et qui sert désormais de guichet d'information pour la population. Chaque vendredi, cet emplacement est réservé à l'usage des commerçants du marché de la vieille-ville.

C. Par décision du 11 janvier 2024, notifiée à X _____ par courriel du 17 janvier 2024 (p. 17 à 18 du dossier du CE), le Conseil municipal a statué de la manière suivante :

« Décide :

1. D'autoriser M. X _____ à organiser une manifestation de protestation individuelle en silence avec une pancarte, une seul fois (1) entre le samedi 10 février 2024 et le lundi 10 février 2025 à l'angle de la rue de F _____ / avenue G _____.
2. La date choisie devra être annoncée au moins 2 semaines à l'avance par courriel à manifestation@sion.ch qui se chargera de la valider après consultation de la PRVC. En cas de présence non annoncée ou de non-respect de la présente autorisation, il pourra être procédé à une dénonciation pénale en vertu de l'art. 292 CPS dont la teneur est la suivante : « Quiconque ne se conforme pas à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents est puni d'une amende ».
3. Qu'en cas de trouble de l'ordre public la police sera habilitée à intervenir.
4. De renoncer à facturer l'utilisation du domaine public communal.
5. Que nonobstant la présente décision, la responsabilité de cette manifestation incombe entièrement à l'organisateur, la Ville de Y _____ se déchargeant de tout responsabilité y relative.

Et accompagne ces décisions des exigences suivantes :

- L'organisateur est responsable de garantir l'ordre, la tranquillité et la sécurité liés à cette manifestation.
- Le domaine public utilisé sera laissé dans l'état initial, et tout dommage éventuel sera annoncé sans délai à la police régionale des villes du centre (027 327 61 17).
- En cas de risque particulier, la Ville de Y _____ garde la possibilité de réviser la présente décision ».

En préambule de la décision, il était relevé qu'en raison de la durée et de la fréquence requises, la demande consistait dans une utilisation accrue du domaine public, que l'emplacement habituel autorisé pour ce genre de manifestation se situait à l'angle de la rue de F _____ et de l'avenue G _____ et qu'il s'agissait de limiter clairement et concrètement l'autorisation en question.

D. Le 19 janvier 2024, X _____ a, par voie électronique, recouru contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, concluant à son annulation, à la reconnaissance du droit de quiconque de manifester seul, sans trouble, sa liberté d'expression et de circulation sans autorisation, ainsi qu'au paiement d'une juste indemnité pour tort moral

et refus de prestation d'au moins 300 fr., le tout sous suite de frais et dépens. A titre liminaire, il a, compte tenu de son handicap (autisme), sollicité la gratuité de la procédure, la mise en place de tous les aménagements procéduraux disponibles et, subsidiairement, l'octroi de l'assistance judiciaire. Il s'est plaint de violations de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), du principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.), de l'interdiction du formalisme excessif (art. 29 al. 1 Cst.), du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.), d'un défaut de motivation du prononcé communal (art. 29 al. 2 Cst.), d'un abus de pouvoir d'appréciation dans l'application des règlements communaux, de violation de la primauté du droit fédéral et supranational, de violation de sa liberté d'expression et de sa liberté de mouvement, d'abus d'autorité (art. 312 CP), de menace et contrainte au sens des art 180 et 181 CP, ainsi que de la violation des droits des personnes en situation de handicap.

Le 5 février 2024, l'organe d'instruction du recours a invité X _____ à lui indiquer s'il se prévalait d'une inégalité de traitement au sens de l'art. 2 al. 5 LHand, dont l'élimination était requise en application de l'art. 8 al. 2 LHand, afin de pouvoir déterminer si la procédure était gratuite (art. 10 LHand).

Par courriel du même jour, X _____ s'est référé à son recours qui reprochait à la commune d'avoir ignoré sa demande d'aménagements raisonnables et, cela étant, d'avoir nié la réalité de sa situation, ses conséquences et ses besoins relatifs au rétablissement de l'égalité devant les administrations ou les institutions judiciaires de manière éminemment discriminatoire.

Le 21 février 2024, la commune a conclu au rejet du recours et déposé son dossier. Elle a relevé qu'elle ne remettait pas en cause le droit de manifester du recourant, pour autant que ce droit s'exerce sans provoquer de trouble à l'ordre public dépassant le cadre de perturbations mineures. La demande d'autorisation litigieuse, qui portait en réalité sur près de 3650 heures de manifestation réparties sur une année, était excessive et avait été réduite en conséquence. Elle paraissait avoir été déposée pour mettre à l'épreuve la politique communale suivie en la matière. L'on ne voyait en effet pas comment le recourant aurait pu mettre en œuvre l'autorisation demandée qui impliquait sa présence sur l'espace public tous les jours de 8h00 à 18h00 pendant douze mois, de sorte que la bonne foi de l'intéressé posait question.

Le 29 février 2024, l'organe d'instruction a indiqué à X _____ que compte tenu de sa confirmation s'agissant de l'inégalité de traitement invoquée, la procédure de recours serait conduite sans frais.

Le 6 mars 2024, X _____ a répliqué, expliquant en substance que sa demande d'autorisation du 10 décembre 2023 visait à faire reconnaître son droit de manifester seul, en tout temps et silencieusement sur le domaine public, sans obstacles administratifs. Il a notamment relevé que sa démarche s'inscrivait dans le contexte de ses précédentes protestations des 9 et 11 mai 2023, lors desquelles la PRVC, ainsi que les services ambulanciers et hospitaliers, avaient commis des dérapages dramatiques l'ayant contraint à déposer plainte. Il cherchait à obtenir la garantie qu'il pourrait, comme par le passé, exercer son droit de manifester seul et sans contrainte pour dénoncer ces événements (cf. not. p. 104 à 105 du dossier du CE).

Le 8 mars 2024, X _____ a versé en cause plusieurs documents, à savoir : un communiqué de la Police cantonale du 20 juin 2023 concernant un sit-in effectué par des activistes du mouvement climatique *Renovate Switzerland*, qui avait pu être évacué très rapidement ; un article du Nouvelliste du 17 septembre 2023 relatant une marche lente ayant réuni quatorze personnes du même mouvement. Selon cet article, les forces de l'ordre, qui avaient été prévenues à l'avance, avaient pu encadrer cette action de manière à faciliter le trafic ; enfin, un article de Rhône FM du 10 janvier 2024 relatant une action similaire, toujours au centre-ville. Selon le recourant, ces documents étaient révélateurs de l'arbitraire dont il avait fait l'objet en raison de la cause qu'il défendait – à savoir le droit des personnes en situation de handicap – et des critiques qu'il entendait formuler à l'encontre des autorités.

Le 24 avril 2024, la commune a renoncé à dupliquer.

E. Par décision du 16 octobre 2024, notifiée par voie électronique le 21 octobre 2024 et reçue le 28 octobre 2024 (p. 32 et 33 du dossier du TC), le Conseil d'Etat a rejeté le recours, sans percevoir de frais, ni allouer de dépens. En substance, il a considéré que le grief de violation du principe de la légalité tombait à faux dans la mesure où la décision querellée se fondait sur le règlement communal de police et le règlement communal concernant la location et l'utilisation du domaine public. En restreignant la possibilité de manifester à une occurrence, l'autorité communale n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation découlant de son autonomie communale. En effet, la demande d'autorisation consistait dans une demande d'utilisation accrue du domaine public portant sur près de 3650 heures de manifestation, réparties sur une année, et était, en tant que telle, excessive. Il était en effet inconcevable de priver les autres administrés du droit d'organiser une manifestation en raison d'une utilisation dévolue à une seule personne. La décision querellée répondait ainsi à un intérêt public et s'avérait proportionnée. Le Conseil municipal n'avait pas interdit le recourant de manifester.

Passée cette première occurrence, ce dernier pouvait renouveler sa demande qui serait, à nouveau, examinée en regard notamment du principe de la proportionnalité et du respect de l'ordre et de la tranquillité publics. Il n'y avait aucun formalisme excessif dans l'attitude de la commune. S'agissant du grief de violation du droit d'être entendu en raison d'une motivation insuffisante du prononcé communal, il était infondé. Le recourant avait déposé un mémoire de recours de 44 pages et soulevé de nombreux griefs dont il ressortait qu'il avait saisi les raisons pour lesquelles l'autorité communale n'avait pas accepté de lui délivrer l'autorisation requise. L'autorisation délivrée respectait le principe de la proportionnalité en veillant à ce que tout un chacun puisse manifester en ville et à ce que cette opportunité ne soit pas accordée au seul recourant. Elle n'avait pas été octroyée de manière discriminatoire ou en violation des droits des personnes en situation de handicap, puisque l'autorité communale aurait statuer de la même manière si le requérant ne s'était pas trouvé en situation de handicap. L'autorité communale n'avait pas versé dans l'arbitraire, ni violé le principe de la bonne foi. S'agissant des griefs d'abus d'autorité (art. 312 CP), de menace (art. 180 CP) et de contrainte (art. 181 CP), ils relevaient de la justice pénale et échappaient, cela étant, à la compétence du Conseil d'Etat. Il en allait de même de la prétention civile du recourant tendant à l'octroi d'une indemnité pour tort moral. Quant aux aménagements requis en matière d'accessibilité et de communication (art. 35c LDHIP) ou de gratuité de la procédure (art. 35g LDIPH), ils avaient été mis en œuvre durant la présente procédure, l'échange d'écritures ayant notamment eu lieu par voie électronique, alors même que ce mode de communication n'était pas prévu par la LPJA. Il n'y avait, pour le reste, pas lieu de satisfaire à la demande du recourant d'être confronté à un personnel formé à son handicap, l'intéressé ayant démontré, par ses écritures et en dépit de son handicap, qu'il saisissait les tenants et aboutissants d'une procédure administrative de manière autonome.

F.

F.a Par acte du 27 novembre 2024, rédigé sous l'entête « GRÈVE DE LA FAIM, PROTESTATION CONTRE LE DÉNI DU DROIT DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP PAR CETTE AUTORITÉ, JOUR 80 / -28KG, PHASE FINALE », X _____ a recouru céans contre ce prononcé, concluant à son annulation sous suite de frais et dépens. A titre liminaire, il requiert l'octroi d'aménagements et l'assistance judiciaire en raison de son handicap, alléguant que son état de santé ne lui permettrait plus de rédiger lui-même, ni de réunir les pièces nécessaires à la défense de ses intérêts. Il annonce qu'un recours formel dans sa version définitive sera présenté par le conseil juridique ou l'assistant devant lui être assigné. Sur le fond, il soutient que sa liberté de manifester seul, en silence et sans trouble à l'ordre public, qu'il considère comme

absolue, aurait été violée. Il relève que la protestation qu'il entendait mener ne nuisait aucunement à la liberté de manifester d'autrui, contrairement à ce que l'autorité attaquée avait retenu. A son sens, la commune l'avait, depuis lors, d'ailleurs admis par courriel du 8 novembre 2024, courriel qu'il verse en cause en se référant au passage suivant (p. 23 et 24 du dossier du TC) :

« Concernant le droit de manifester, le conseil rappelle qu'il a toujours été favorable à l'expression de ce droit. Lorsque celui-ci s'inscrit dans l'usage accru du domaine public, il est soumis à autorisation et aux règles qui en découlent (horaires, respect du principe de proportionnalité, etc...). En revanche, le droit pour un citoyen d'exprimer seul son opinion (sans installation de mobilier ou infrastructure) et sans entraver l'usage du domaine public pour autrui lui est reconnu comme un droit fondamental que traduit la liberté d'expression. Cette situation trouve néanmoins une exception lorsque le domaine public a été "privatisé" pour une manifestation tierce autorisée par la Ville de Y _____ (p.ex. : marché de la vieille ville) ».

Par courriel du 12 décembre 2024, expédié depuis l'adresse électronique du recourant, mais mentionnant son épouse, H _____, comme signataire, celle-ci a répété que le recourant n'était plus en mesure de répondre convenablement sans l'aide demandée et après 95 jours de grève de la faim. Elle a produit une correspondance électronique de la commune du 5 décembre 2024 (p. 51 du dossier du TC), dont la teneur devait, selon le recourant, suffire à renvoyer la cause à l'instance précédente :

« Votre grève de la faim – dialogue avec la Ville de Y _____

Monsieur,

Pour faire suite à nos échanges et à l'accord intervenu, nous vous confirmons que la Ville de Y _____ vous reconnaît le droit de vous exprimer librement pour autant que vous ne fassiez pas un usage accru du domaine public.

Dans cette hypothèse, vous devriez en effet soumettre une demande d'autorisation et vous conformer aux exigences usuelles. Par ailleurs, il en irait de même lorsque la Ville de Y _____ a conféré à un tiers le droit de manifestation sur le domaine public (p.ex. : marché de la vieille ville) ; une autorisation en bonne et due forme serait nécessaire.

Nous vous précisons également que rester assis sur un banc public en dehors des zones réservées n'est pas un usage accru du domaine public.

[Salutations d'usage, suivies des signatures] »

F.b Par courriel du 5 février 2025 ne comportant pas de référence particulière à l'une ou l'autre des causes pendantes devant le Tribunal, l'épouse du recourant a, à nouveau, réclamé les aménagements requis, précisant qu'un avocat connaissant la problématique du handicap avait proposé son concours, mais que le couple n'avait pas les moyens de le rémunérer. Elle a produit une attestation du service des admissions de l'Hôpital du Valais du 21 janvier 2025, confirmant que le recourant avait séjourné du 29 au 30 décembre 2024 dans cet établissement pour cause de maladie.

Le 27 février 2025, le recourant a été informé que ses demandes d'aménagements et d'assistance seraient traitées, cas échéant incidentellement, dans le cadre des différentes procédures pendantes devant le Tribunal.

F.c Par décision incidente du 25 février 2025 (cause A2 25 5), notifiée par voie électronique et reçue le 6 mars 2025, le Tribunal a dispensé le recourant d'avance de frais dans la présente cause et rejeté sa demande d'assistance judiciaire pour le surplus. Il a, de même, rejeté la demande visant à l'octroi d'aménagements favorisant un accès à la justice pour les personnes en situation de handicap, sous réserve de l'utilisation, à titre exceptionnel, de la communication électronique. Il a considéré qu'étant notamment titulaire d'un *Master of Law* délivré par l'Université de Genève le 20 juin 2009, le recourant disposait de connaissances et de compétences lui permettant de défendre valablement ses intérêts sans l'assistance d'un avocat, ce que la teneur de ses différentes écritures confirmait. L'on ne voyait pas en quoi son handicap imposait de lui fournir l'assistance d'un avocat ou d'un tiers dans ce contexte, étant entendu que le recourant était en mesure de communiquer, à tout le moins par écrit, avec le Tribunal. Ainsi, il n'y avait pas lieu de lui accorder un délai pour qu'il puisse présenter un recours formel dans sa version définitive. Par ailleurs, le recourant n'expliquait pas concrètement en quoi son handicap nécessiterait des aménagements particuliers du Tribunal, notamment des connaissances spécifiques en la matière. S'agissant de la communication électronique, elle pouvait néanmoins être tolérée à titre exceptionnel même si de sérieux doutes existaient sur la nécessité d'un tel aménagement, le recourant paraissant en mesure de se déplacer et d'interagir. Le 27 novembre 2024, il était en effet personnellement venu déposer son recours au guichet du Tribunal. Quant à la grève de la faim qu'il affirmait avoir débutée en septembre 2024, elle ne modifiait pas ce constat. Si son état de santé devait, en raison d'une privation volontaire de nourriture, ne plus lui permettre de participer à la procédure (ce qu'aucun élément au dossier ne laissait supposer), une telle incapacité résulterait d'un choix personnel et délibéré du recourant l'empêchant, sous peine d'abus de droit (art. 5 al. 3 Cst. ; art. 2 al. 2 CC), de prétendre à l'assistance d'un avocat ou à l'octroi d'aménagements procéduraux spécifiques.

Le 6 mars 2025, l'épouse du recourant a précisé que ce dernier souffrait de problèmes d'élocution qui l'empêchaient de se défendre seul. Elle a produit plusieurs pièces, dont un rapport médical du SMR Rhône du 17 janvier 2022, un certificat du centre médical Les Toises du 29 août 2024 confirmant qu'il n'était plus en mesure de s'exprimer normalement, par oral, en public ou devant des inconnus, ainsi que plusieurs documents

attestant de ses difficultés financières. Bien que n'ayant pas les moyens de recourir, elle tenait à signaler que la décision du 25 février 2025 ne correspondait pas au but réellement recherché.

F.d Le 13 mars 2025, la commune s'est déterminée sur le fond du recours, concluant à son rejet.

Le 26 mars 2025, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé le rejet du recours sans frais.

Par courriel du 28 mars 2025, le Tribunal a communiqué ces écritures au recourant, l'informant que, sauf avis contraire de sa part dans les dix jours, un arrêt allait être rendu sur la base du dossier, qui était tenu à sa disposition auprès du greffe.

Le 4 avril 2025, l'épouse du recourant, déclarant agir au nom et pour le compte de ce dernier, a demandé qu'une copie du dossier lui soit transmise par voie électronique.

Par courriel du 7 avril 2025, le Tribunal lui a adressé copie des dossiers A1 24 245 et A2 25 5, ainsi que du dossier reçu du Conseil d'Etat le 28 mars 2025.

Le 14 avril 2025, le recourant a, sous la plume de son épouse, réitéré sa demande d'aménagements et d'assistance judiciaire. Il a relevé que le dossier du Conseil d'Etat n'était pas utilisable en raison d'une numérotation incohérente. Hors bordereau, il a produit plusieurs pièces, dont la plupart figurait déjà au dossier, hormis une procuration du 19 février 2025 autorisant son épouse à déposer des écritures en son nom. Pour le surplus, il a réitéré ses griefs tenant au comportement, selon lui, contradictoire de la commune, celui pris d'une violation de son droit de manifester seul, en silence et sans obstacle sur le domaine public, ainsi que le grief tablant sur la discrimination dont il s'estime victime en comparaison du traitement réservé aux manifestants de *Renovate Switzerland* qui, sans avoir requis la moindre autorisation, avaient pu bloquer la circulation routière.

Le 15 avril 2025, ses déterminations complémentaires ont été communiquées aux autres participants à la procédure.

Considérant en droit

1.

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.

1.2

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).

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 indéterminée car, même à supposer qu'ils soient recevables, les griefs du recourant devraient de toute manière être rejetés en vertu de ce qui suit.

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. 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.

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, 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).

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 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).

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° 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.

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

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 consi. 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).

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

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.

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.

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. 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

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, 4^{ème} éd. 2021, Vol. II., p. 578, n° 1171 et les références citées).

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.

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*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Il n'est pas donné suite aux demandes d'aménagements favorisant un accès à la justice pour les personnes en situation de handicap et d'assistance judiciaire réitérées le 14 avril 2025, le recourant étant renvoyé à la décision A2 25 5 rendue le 25 février 2025 à ce propos.
3. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à X _____, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion, et à la commune de Y _____,

Sion, le 3 octobre 2025.