

AJ Collectivités Territoriales 2025 p.556

Drapeau aux frontons des mairies, encore et toujours une atteinte à l'obligation de neutralité !

Décision rendue par Tribunal administratif de Nice

25-06-2025

n° 2503174

Sommaire :

L'obligation de neutralité des services publics prohibe que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques. Saisi par des particuliers contestant la décision du maire, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu le refus du maire de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie et lui a enjoint de les retirer dans un délai de cinq jours. Le juge des référés a notamment retenu que le moyen, tiré de la méconnaissance du principe de neutralité du service public, paraissait, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité du refus du maire de retirer les drapeaux. 🏰(1)

Texte intégral :

TA Nice, 25 juin 2025, n° 2503174 🏰

Texte(s) appliqué(s) :

Code général des collectivités territoriales - art. L. 2121-18 - art. L. 2121-29

Loi n° 2021-1109 du 24-08-2021 - art. 5

Mots clés :

SERVICE PUBLIC * Laïcité * Neutralité * Neutralité * Conseil municipal * Edifice public * Opinion politique, religieuse ou philosophique

ORGANISATION TERRITORIALE * Commune * Conseil municipal * Mairie * Pavoisement

(1) Il est des sujets polémiques tant ils sont le reflet d'un contexte national ou international tendu. Le pavoisement d'une mairie par un drapeau étranger (ici, le fait d'apposer le drapeau israélien au fronton de la mairie de Nice) en est une illustration. Par deux ordonnances du 25 juin 2025, le tribunal administratif de Nice a suspendu le refus du maire de retirer les drapeaux israéliens hissés au fronton de la mairie avec une injonction de les retirer sous cinq jours.

Les jugements du tribunal administratif de Nice appellent plusieurs observations. En premier lieu et de manière assez classique, les requêtes soulèvent au visa des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 que le fait d'apposer un drapeau ne constitue pas un simple acte d'administration mais relève de la compétence du conseil municipal, seul habilité à pouvoir délibérer en l'espèce. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 précités que l'exercice des compétences qui ne sont pas dévolues expressément à une autre autorité revient au conseil municipal, qui est compétent de plein droit pour régler par ses délibérations les affaires de la commune. On observera par ailleurs ensuite d'un déféré préfectoral que la délibération d'un département transmettant un vœu au président de la République sur la Palestine est suspendue, car cette « prise de position excède la compétence du département (TA Toulouse, 30 juill. 2025, n° 2505112

🏛️). Autre motif sur lequel le juge administratif a déjà eu l'occasion de dresser nombre de rappels aux acteurs publics (P. Villeneuve, L'obligation de neutralité s'applique aussi aux frontons des mairies !, note ss TA, Montreuil, 6 déc. 2024, n° 2417169 🏛️, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, AJCT 2025. 304 🏛️), l'obligation de neutralité des services publics interdit à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques » (CE 27 juill. 2005, n° 259806, *Cne de Ste Anne*, Lebon 🏛️ ; AJDA 2006. 196 🏛️, note J.-B. Darracq 🏛️ ; D. 2005. 2341 🏛️ ; RFDA 2005. 1137, concl. F. Donnat 🏛️). On le sait, le contexte sociétal ou politique national ou international est pris en compte par le juge administratif pour caractériser d'une part l'urgence et le risque de trouble à l'ordre public, mais aussi et d'autre part pour retenir l'atteinte au respect du principe de laïcité et plus largement à l'obligation de neutralité des édifices publics. Sans attendre le jugement au fond et dans un contexte international exacerbé par la rupture de la trêve par l'État d'Israël et l'intensification du conflit, le juge des référés ne pouvait qu'ordonner le retrait de ces drapeaux en constatant, outre une atteinte au respect de l'obligation de neutralité, la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige. Les deux conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant réunies, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée.

En l'espèce et c'est aussi l'un des enseignements de ces deux ordonnances de référé, le tribunal administratif distingue le drapeau, symbole politique d'un État, de la banderole, de photos ou messages pouvant être regardés comme un soutien possible à une cause « neutre » dès lors qu'ils ne sont pas associés à un discours politique, philosophique ou religieux. Toutefois, le Conseil d'État a jugé pour la première fois que la présence d'une banderole en soutien à la Palestine était illégale en raison du message à caractère politique » (CE 21 juill. 2025, n° 506299 🏛️).

Pour le tribunal administratif de Nice, le drapeau de l'État d'Israël (la question serait sans aucun doute identique avec un autre drapeau) ne peut symboliser le soutien aux seuls otages dès lors qu'il constitue aussi et avant tout, un symbole politique et étatique. Par ailleurs, on ne peut que souligner une fois encore l'élément temporel pris en compte et analysé *in concreto* par le juge administratif. Il en est de même de l'apposition du drapeau, qui est régulièrement regardée comme la revendication d'une opinion politique contraire à l'obligation de neutralité des édifices publics (TA Melun 21 juin 2025, n° 2508546 🏛️, *Préfet de Seine-et-Marne*, à la suite de la banderole sur le fronton de la mairie « L'urgence est à la reconnaissance de l'État de Palestine » accompagnant le drapeau palestinien ; TA Cergy-Pontoise, 20 juin 2025, n° 2510707 🏛️ ; TA Besançon 26 juin 2025, n° 2501261 🏛️ ; TA Versailles, 29 août 2025, n° 2509893 🏛️).

Il résulte de l'instruction qu'en dépit de la volonté du maire de Nice de cantonner l'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice à un symbole de soutien aux otages israéliens détenus par le Hamas, organisation terroriste, ce pavoisement, eu égard à sa persistance dans le temps, à l'ampleur prise par le conflit au Moyen-Orient et aux tensions mondiales existantes, ne peut être regardé comme un unique symbole de soutien aux otages mais doit également être regardé comme un soutien à l'État israélien, les drapeaux étant au demeurant les symboles politiques d'une autorité étrangère. L'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice doit donc être considérée comme symbolisant la revendication d'une opinion politique.

À retenir

L'obligation de neutralité et le principe de laïcité s'imposent aux édifices publics comme à l'espace public en vertu notamment de la loi du 9 décembre 1905. Toute décision de pavoiser ou d'apposer un drapeau, une banderole avec un message politique, philosophique ou religieux sur le fronton d'une mairie ou d'un bâtiment public, est susceptible d'un référé (ou d'un déferé préfectoral) aux fins de suspension de la décision litigieuse du maire. Au surplus, une telle décision ne saurait relever de la compétence du maire mais d'une délibération préalable en conseil municipal.

Pierre Villeneuve, *Avocat, Goutal, Alibert & Associés, Professeur associé à l'EHESP*

V. arrêt du même jour, 2503369 

Copyright 2025 - Dalloz – Tous droits réservés