

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N°2417169

PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS

M. Christophe Tukov
M. Didier Charageat
Mme Monique de Bouttemont

Juges des référés

Ordonnance du 6 décembre 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés, statuant dans les conditions
prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2 du
code de justice administrative

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 décembre 2024, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande au juge des référés d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-3 du code de justice administrative, la suspension de la décision du maire de la commune de Montfermeil d'apposer une banderole en soutien à la cause palestinienne sur le fronton de l'Hôtel de Ville, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

Il soutient que :

- la décision dont il s'agit est révélée par la présence de la banderole en litige sur le fronton de l'Hôtel de Ville depuis, au moins, le 25 novembre 2024 ;
- les moyens tirés, d'une part, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, dès lors qu'en application combinée des dispositions des articles L. 2121-18 et L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, la décision relève de la compétence du conseil municipal, d'autre part, de l'atteinte grave au principe de laïcité, au regard de l'inscription « *Seigneur ! pardonnez-nous...* », ainsi qu'au principe de neutralité des services publics, en ce que l'affichage d'un drapeau palestinien symbolise un soutien politique à la cause palestinienne dans un contexte géopolitique tendu, sont de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision querellée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 décembre 2024, la commune de Montfermeil, représentée par Me Maître, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en ce que, d'une part, la décision attaquée n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, qui renvoie à l'article L. 2131-2 du même code concernant la liste des actes

susceptibles de faire l'objet d'un tel recours, d'autre part, la présente requête n'a pas été assortie d'un recours au fond, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative.

- A titre subsidiaire, aucun des moyens de la requête n'est susceptible de créer un doute sérieux sur la légalité de la décision querellée ; la mention « Seigneur ! pardonnez-nous... » ne porte pas une atteinte grave à la laïcité, dès lors que, notamment, d'une part, cette expression ne revêt pas obligatoirement une dimension religieuse, d'autre part, une autre banderole en soutien aux chrétiens d'Orient est également apposée sur le fronton de l'Hôtel de Ville sans soulever un quelconque grief ; le drapeau palestinien ne porte pas une atteinte grave à la neutralité des services publics, dès lors qu'il ne doit pas être interprété comme symbolisant un soutien à la cause palestinienne, mais simplement comme un soutien à la population civile touchée par le conflit depuis le 7 octobre 2023.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 2 décembre 2024 sous le numéro 2417173 par laquelle le préfet de la Seine-Saint-Denis demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique du 4 décembre 2024 à 14h15 tenue en présence de Mme le Ber, greffière d'audience, M. Tukov a lu son rapport et ont été entendues :

- les observations de M. Aliaga, représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui a repris ses écritures ;
- les observations de Me Maître, représentant la commune de Montfermeil, qui a repris ses écritures, y ajoutant que la banderole en litige traduit, d'une part, la liberté de conscience et la liberté d'expression du maire, et poursuit, d'autre part, un objectif d'intérêt public d'apaisement des tensions sociales actuelles ;
- et les observations de M. Xavier Lemoine, maire de Montfermeil.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 554-3 du code de justice administrative :

1. En application du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. Aux termes du troisième alinéa de cet article, reproduit à l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en*

l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois ». Son cinquième alinéa, repris à l'article L. 554-3 du code de justice administrative, ajoute que « *Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. (...)* ».

2. Le maire de la commune de Montfermeil a décidé, le 25 novembre 2024 au plus tard, de faire apposer sur le fronton de l'Hôtel de Ville une banderole comportant un drapeau palestinien ainsi qu'une inscription « *Seigneur ! pardonnez-nous...* ».

3. Par la présente requête, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande au tribunal, sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-3 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision en faisant état de l'atteinte grave portée aux principes de laïcité et de neutralité des services publics.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune :

4. Aux termes de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 2131-6 dudit code pour l'énumération des actes concernés par cette procédure, « *I.- Sont transmis au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans les conditions prévues au II : / 1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 (...)/ 2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-29 du même code, « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* », et aux termes de l'article L. 2122-18 de ce code : « *Le maire est seul chargé de l'administration* ».

5. En premier lieu, la décision d'apposer la banderole sur le fronton de l'Hôtel de Ville, qui n'est pas un acte d'administration, relève de la compétence du conseil municipal et aurait dû, par suite, faire l'objet d'une délibération, devant être transmise, en application des dispositions mentionnées au point 4, au représentant de l'Etat. Il en résulte que la fin de non-recevoir tirée de ce que la décision contestée n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, repris à l'article L. 554-3 du code de justice administrative, et ne serait ainsi pas susceptible de faire l'objet de la présente requête, doit être écartée.

6. En second lieu, par une requête enregistrée le 2 décembre 2024 sous le numéro 2417273, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande l'annulation de la décision attaquée. La fin de non-recevoir tirée de ce que la présente requête n'aurait pas été assortie d'un recours au fond doit, dès lors, être écartée.

Sur le doute sérieux sur la légalité de la décision :

7. D'une part, il résulte des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales citées au point 1 que le représentant de l'Etat dans le département a la faculté, sur le fondement du troisième alinéa de cet article, d'assortir son recours contre un acte d'une commune qu'il estime contraire à la légalité d'une demande de suspension qui n'est alors subordonnée à aucune condition d'urgence et sur laquelle le juge des référés dispose d'un mois pour statuer. En revanche, il ne peut saisir le juge des référés d'une demande visant à ce qu'il statue, sur le fondement du cinquième alinéa, dans le très bref délai de quarante-huit heures, que pour autant que l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou

individuelle ou, depuis l'ajout issu de l'article 5 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, invoqué en l'espèce, « *à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics* ».

8. D'autre part, aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.* ». Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ». Pour l'application de ces dispositions, la neutralité de l'administration s'entend non seulement d'un point de vue religieux, mais encore philosophique ou politique.

9. En l'état de l'instruction, et compte tenu, notamment, des caractéristiques de la banderole en cause, qui comporte, d'une part, la reproduction d'un drapeau palestinien constitutif d'un symbole politique dépassant, au moins en apparence, le simple soutien à la population civile palestinienne de Gaza, d'autre part, la mention « *Seigneur ! pardonnez-nous...* » dont l'évocation est religieuse, ainsi que de la circonstance que celle-ci est apposée sur le fronton d'un bâtiment public dont l'apparence doit respecter les principes fixés par les textes mentionnés au point précédent, le moyen tiré de l'atteinte grave portée aux principes de laïcité et de neutralité des services publics est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée, de même que, tel que cela résulte de ce qui a été dit au point 5, celui tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

10. Il y a, dès lors, lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-3 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision du maire de la commune de Montfermeil, prise au plus tard le 25 novembre 2024, d'apposer une banderole comportant la reproduction d'un drapeau palestinien ainsi que la mention « *Seigneur ! pardonnez-nous...* » sur le fronton de l'Hôtel de Ville de cette commune est suspendue.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de la Seine-Saint-Denis et à la commune de Montfermeil.

Délibéré à l'issue de l'audience du 4 décembre 2024 où siégeaient :

- M. Christophe Tukov vice-président du tribunal, président,
- M. Didier Charageat, premier conseiller, juge des référés.
- Mme Monique de Bouttemont, première conseillère, juge des référés,

Fait à Montreuil, le 6 décembre 2024.

Le juge des référés, président

C. Tukov

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.