

L'hôtel de ville pavoisé aux couleurs ukrainiennes... en toute neutralité

David Charbonnel

*Maître de conférences en droit public
OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges*

Le principe général de neutralité du service public repose sur une idée simple : l'action administrative est exclusive de l'expression de toute opinion, de toute idéologie, quelle qu'en soit la nature. Cela signifie, comme l'a écrit le Professeur André de Laubadère¹, que le service public « *doit fonctionner uniquement en tenant compte des exigences de l'intérêt général* » ; l'administration « *ne peut l'utiliser comme un instrument pour avantager certains intérêts au détriment d'autres intérêts, pour en faire un moyen de propagande ou de favoritisme* ». Simple dans son énoncé, le principe de neutralité l'est en revanche moins dans son application. Le jugement *X. c/ commune de Saint-Germain-en-Laye* (n° 2208477), rendu par le Tribunal administratif de Versailles le 20 décembre 2024, permet de le vérifier.

Le litige tire son origine de la décision du maire de Saint-Germain-en-Laye de faire apposer, à la suite de l'invasion débutée en février 2022 de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le drapeau ukrainien sur la façade principale de l'hôtel de ville, aux côtés des drapeaux français et européen. Cette décision porterait atteinte, selon l'habitant de la commune à l'origine du recours, au principe de neutralité des services publics et plus particulièrement des édifices publics : elle révélerait « *les opinions politiques [du] maire sur la cause ukrainienne* » ; s'inscrivant dans le champ d'une action diplomatique de l'État, elle constituerait en outre un « *acte éminemment politique* ». En ne faisant pas droit à ces arguments, le juge administratif apporte un éclairage intéressant sur le contenu du principe de neutralité dans une configuration particulière.

¹ André de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. 1, LGDJ, 4^e éd., 1967, § 1059-3.

I. Le respect du principe de neutralité du service public, condition du pavoisement

En matière de pavoisement des édifices publics², la liberté des collectivités territoriales n'est pas absolue, cependant même que celles-ci s'administrent librement et qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne pose d'obligation générale³. Seule la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (C. éduc., art. L. 111-1-1) prévoit que « *la devise de la République, le drapeau tricolore et le drapeau européen sont apposés sur la façade des écoles et des établissements d'enseignement du second degré publics et privés sous contrat* » ; le législateur de 2018 a étendu ces dispositions à « *la façade des centres de formation d'apprentis* » (C. trav., art. L. 6231-7).

L'appréciation des collectivités territoriales est doublement limitée. Elle est d'une part contrainte au titre des usages constitutifs de la tradition républicaine⁴, qui, visant tout spécialement le drapeau français, ne sont pas en cause dans la présente affaire. L'apposition de l'emblème national sur les bâtiments publics lors des cérémonies publiques⁵ est obligatoire sur instruction gouvernementale ; dans ce cadre, elle est considérée comme relevant d'une mission exercée au nom de l'État. Elle demeure en toute autre circonstance facultative. Par ailleurs, le pavoisement aux couleurs de l'Union européenne s'impose uniquement à l'occasion de la Journée de l'Europe célébrée le 9 mai. Le drapeau européen peut être librement installé le reste du temps, à la droite du drapeau français qui occupe toujours la place d'honneur. Rien ne paraît prévaloir, enfin, en ce qui concerne les drapeaux d'autres États, si ce n'est la pratique consistant à les déployer dans le respect du protocole ministériel le temps des visites de personnalités étrangères.

Les collectivités territoriales peuvent pavoiser leurs bâtiments sous réserve, d'autre part, de respecter l'obligation de neutralité du service public. C'est sur ce terrain que surgit la question posée au Tribunal admi-

² Géraldine Chavrier, « Les collectivités territoriales, le pavoisement des édifices publics et le drapeau en berne », *AJDA* 2022, p. 2334 ; Frédéric Colin, « Neutralité politique de l'espace public local, état des lieux », *AJCT* 2023, p. 623.

³ À noter la proposition de loi visant à rendre obligatoire le pavoisement des drapeaux français et européen sur le fronton des mairies, n° 1011, AN, 23 mars 2023.

⁴ Réponse du ministre de l'Intérieur, n° 13031, *JOAN* 30 oct. 2018 ; Protocole à l'usage des maires, Ministère de l'Intérieur, 2020.

⁵ Au sens de l'article 1^{er} du décret n° 89-655 du 13 sept. 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, *JORF* 15 sept. 1989.

nistratif de Versailles par le recours pour excès de pouvoir dont il est saisi. Si elle est rappelée à l'article L. 100-2 du Code des relations entre le public et l'administration, cette obligation procède d'un principe général gouvernant toutes les actions des personnes publiques ; la jurisprudence y relative est foisonnante⁶. Précisément, le jugement du 20 décembre 2024 reprend sinon combine deux veines jurisprudentielles. La première concerne l'impossibilité pour une collectivité de mener ou de soutenir des actions la conduisant à prendre parti dans un conflit ou un différend de nature politique⁷. La seconde, qui est la principale, a été fixée en 2005 par l'arrêt du Conseil d'État *Commune de Sainte-Anne*⁸ : « le principe de neutralité des services publics s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques ».

La décision de pavoiser une mairie aux couleurs du drapeau ukrainien manifeste-t-elle, dès lors, une prise de position politique ?

II. L'absence d'atteinte au principe de neutralité du service public

La réponse apportée par le juge administratif est négative, aucune méconnaissance du principe de neutralité n'étant relevée. Pareille appréciation ne s'imposait pourtant pas avec la force de l'évidence.

Les solutions rendues en matière de neutralité politique des services publics, en particulier des bâtiments publics abritant ces derniers, ne se prêtent guère à une présentation systématique. L'appréciation de la nature politique d'un acte, d'un comportement, d'une parole s'opère *in concreto*. Non seulement fonction des circonstances de chaque espèce, elle est également tributaire de ce qu'est, pour ainsi dire, le quotidien des services : l'administration côtoie le politique, au risque de se confondre

⁶ Ces dernières années, en matière religieuse par exemple, l'installation des crèches de Noël par les personnes publiques a suscité quelques difficultés. Les décisions de principe rendues par le Conseil d'État en 2016 (CE, ass., 9 nov. 2016, n° 395122, *Commune de Melun* et n° 395223, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, Lebon) n'ont pas tari le contentieux. Voir TA Nîmes, ord., 20 déc. 2024, n° 2404766, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*.

⁷ CE 23 oct. 1989, n°s 93331-93847-93885, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et a.*, Lebon ; CE, sect., 28 juill. 1995, n° 129838, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, Lebon ; CE, sect., 13 mai 2024, n° 472155, *Association SOS Méditerranée France et a.*, Lebon ; TA Toulouse, ord., 27 août 2024, n° 2404966.

⁸ CE 27 juill. 2005, n° 259806, *Commune de Sainte-Anne*, Lebon.

avec lui, singulièrement au sein de collectivités territoriales s'administrant librement par des conseils élus. Dans l'ensemble, les solutions se caractérisent à tout le moins par une certaine rigueur.

Ainsi, et pour reprendre quelques exemples connus, le juge s'oppose à ce que des réunions politiques puissent se tenir dans l'enceinte d'un lycée, fût-ce en dehors des heures de cours, sans autre participation que celle de groupements d'élèves et sous le contrôle d'une commission désignée par le conseil d'établissement⁹ ; à ce qu'une école puisse porter le nom d'un responsable politique en activité¹⁰ ; ou encore à ce qu'une fermeture de services municipaux puisse être motivée par la volonté de soutenir un mouvement de grève¹¹ ou un mouvement en lui-même de nature politique¹².

Le constat est le même s'agissant de l'apposition de symboles sur les édifices publics. Deux illustrations peuvent spécialement être apportées en ce sens, qui, proches de la configuration d'espèce, se rapportent au pavoisement ou à la représentation d'un drapeau sur les murs d'un hôtel de ville¹³. Dans la décision *Commune de Sainte-Anne* déjà mentionnée, le Conseil d'État est venu confirmer l'annulation d'une délibération approuvant la pose d'un drapeau rouge, vert et noir qui, « *s'il n'est pas l'emblème d'un parti politique déterminé, est le symbole d'une revendication politique exprimée par certains mouvements présents en Martinique* ». Tout dernièrement, le Tribunal administratif de Montreuil a suspendu la décision d'un maire de faire apposer une banderole comportant un dra-

⁹ CE 8 nov. 1985, n° 55594, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Rudent*, Lebon. Cette solution ne vaut pas lorsque le thème de la réunion concerne un débat d'ordre civique et social : CE 6 nov. 1991, n° 107115, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, Lebon.

¹⁰ TA Lille, 18 déc. 2007, n°s 0601575 et 0601586, *Desurmont*.

¹¹ CE 23 juin 2004, n° 250294, *Commune de Dunkerque et Communauté urbaine de Dunkerque*, Lebon T. ; plus récemment, TA Orléans, 14 mars 2024, n° 2301088, *Préfet de Loir-et-Cher*.

¹² CAA Lyon, 20 déc. 2018, n° 17LY01016, *C. c/ Commune de Grenoble* ; TA Nouvelle-Calédonie, 24 oct. 2024, n° 2400329, *Haut-Commissaire de la République*.

¹³ Voir, en outre, CAA Bordeaux, 26 oct. 2010, n° 10BX00170, *Commune de Billère*, à propos de la réalisation de graffitis exprimant « *une critique explicite de l'application de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France* » ; CAA Versailles, 23 mars 2017, n° 16VE02774, *Préfet de la Seine-Saint-Denis c/ Commune de Stains*, à propos de l'installation d'une banderole constituant « *une prise de position dans une matière relevant de la politique internationale de la France dont la compétence appartient exclusivement à l'État* » ; TA Grenoble, ord., 29 mars 2023, n° 2301656, TA Paris, 3 mai 2023, n° 2308852 et TA Pau, ord., 16 juin 2023, n° 2301427, *Préfète des Landes*, à propos de l'apposition de banderoles manifestant, au regard du contexte dans lequel s'inscrivent leurs messages, une opposition à la réforme des retraites.

peau palestinien et une inscription « *Seigneur ! pardonnez-nous...* », en considération notamment de ce que ce drapeau est « *constitutif d'un symbole politique dépassant, au moins en apparence, le simple soutien à la population civile palestinienne de Gaza* »¹⁴.

Aussi bien, dans ce cadre général, le jugement du Tribunal administratif de Versailles peut-il apparaître libéral. Il n'est pas pour autant dénué de toute cohérence. La dimension politique de la décision de pavoyer une mairie aux couleurs ukrainiennes n'est pas discutable. Elle n'est toutefois pas suffisante, au regard des circonstances, pour caractériser une méconnaissance du principe de neutralité du service public. Le juge s'appuie sur un ensemble d'éléments de contexte d'inégale importance. Il estime que l'initiative, « *partagée par de nombreuses autres communes françaises et encouragée par le ministre alors en charge de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales* », ne symbolise pas la revendication d'opinions politiques par le maire de Saint-Germain-en Laye. Surtout, il considère qu'elle ne conduit pas à prendre parti dans une affaire relevant de la politique internationale de la France, car « *elle reste dans l'ordre du symbolique et s'inscrit dans le contexte national de soutien diplomatique, humanitaire et matériel offert à l'Ukraine par l'État français* ». Où l'on comprend que la décision litigieuse se situe dans un contexte qui en justifie, en le neutralisant, le message ; à cet égard, le parallèle avec l'ordonnance du juge administratif de Montreuil précitée est éclairant. Comme le résume la circulaire du 24 mai 2018 rappelant le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle, « *les situations sont donc à étudier au cas par cas, afin d'identifier selon le contexte historique, social, politique, national ou local, si le message véhiculé par la collectivité territoriale au travers du pavoiement illustre la manifestation d'un simple engagement international de solidarité, social ou culturel, ou s'il symbolise de manière suffisamment explicite un engagement politique militant.* »

Si aucune atteinte n'est en définitive portée au principe de neutralité du service public, la décision du maire de Saint-Germain-en-Laye est néanmoins annulée au motif qu'elle a été prise par une autorité incompétente¹⁵. En vertu des dispositions des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du Code général des collectivités territoriales, une délibération ou une délégation du conseil municipal était en effet nécessaire. De ce dernier point de vue, pas de quoi pavoyer...

¹⁴ TA Montreuil, ord., 6 déc. 2024, n° 2417169, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*.

¹⁵ Dans le même sens, TA Martinique, 15 nov. 2021, n°s 1900632 à 1900635 ; TA Nantes, 16 oct. 2024, n° 2104026.