

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2511941

PREFETE DU RHONE

M. Bertolo
Juge des référés

Audience du 25 septembre 2025
Ordonnance du 25 septembre 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 22 septembre 2025, et des mémoires enregistrés le 23 septembre 2025, la préfète du Rhône demande au juge des référés du tribunal, sur le fondement de l'article L. 554-3 du code de justice administrative et de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, et dans le dernier état de ses écritures :

1°) de suspendre la décision non formalisée par laquelle le maire de la commune de Lyon a décidé d'afficher le drapeau palestinien au fronton de la mairie de cette commune ;

2°) d'enjoindre à la commune de Lyon de procéder immédiatement au retrait des drapeaux palestiniens du fronton de la mairie centrale et des mairies d'arrondissement, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Elle soutient que :

- la demande de suspension est recevable et n'a pas à justifier de la condition d'urgence à suspendre l'exécution de la décision litigieuse ;

- le maire de la commune de Lyon a décidé le 22 septembre 2025 d'installer un drapeau palestinien sur le fronton de la mairie, aux côtés des drapeaux français et européen ;

- cette décision porte une atteinte grave au principe de neutralité des services publics : le principe constitutionnel d'égalité a pour corollaire le principe de neutralité du service public qui a lui-même valeur constitutionnelle ; ce 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 ;

- en l'espèce, la décision du maire de la commune de Lyon est fondée sur des opinions politiques ; elle est également une prise de partie dans un conflit international alors que la conduite de la politique internationale de la France relève de la compétence exclusive de l'État ; le pavoiement en cause ne répond à aucun intérêt local et est susceptible de porter une atteinte grave à l'ordre public compte tenu des réactions que cette initiative est susceptible de provoquer.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 septembre 2025, la commune de Lyon, représentée par Me Rey, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'État.

Elle fait valoir que :

- la France a officiellement reconnu l'existence de l'État de Palestine le 22 septembre 2025 à l'occasion de l'assemblée générale des Nations unies ; cette reconnaissance est assumée par le Président de la République comme un chemin vers la paix entre le peuple israélien et le peuple palestinien ;

- afin d'exprimer symboliquement son soutien à cette décision et à la position de la France, la ville de Lyon a décidé de pavoiser l'hôtel de ville de Lyon et certaines mairies d'arrondissement du drapeau de l'État de Palestine ; ce pavoisement est temporaire et n'a vocation à demeurer que pour la durée de l'assemblée générale des Nations unies ; la pratique du pavoisement de drapeaux de pays étrangers dans un cadre purement symbolique est une pratique habituelle de la ville de Lyon ;

- la préfète du Rhône ne démontre aucune atteinte au principe de neutralité des services publics : le pavoisement d'un drapeau, dès lors qu'il n'a pas de visée politique, religieuse ou philosophique, mais reste dans le domaine du symbolique, ne méconnaît pas le principe de neutralité des services publics ; dans une réponse ministérielle du 5 juin 2025, il a été rappelé que l'appréciation d'une éventuelle méconnaissance du principe de neutralité est à apprécier au cas par cas et in concreto ; le pavoisement du drapeau palestinien s'inscrit de manière symbolique dans l'annonce faite par le Président de la République, et n'a été réalisé qu'à l'ouverture de l'assemblée générale des Nations unies ; une commune peut prendre position sur une question internationale dès lors qu'elle ne contredit pas les engagements internationaux de la France ;

- en tout état de cause, l'atteinte au principe de neutralité n'est pas grave : le pavoisement en cause est symbolique et temporaire ; il n'est pas justifié que ce pavoisement serait susceptible de porter une atteinte grave à l'ordre public ; le risque de troubles à l'ordre public n'est pas constitué et est inopérant dans le cadre de la suspension demandée ;

- le maire était bien compétent pour prendre cette décision, en application de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales et des fonctions protocolaires qu'il exerce ;

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 22 septembre 2025 sous le n°2511944 par laquelle la préfète du Rhône demande l'annulation de la décision en litige.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Bertolo, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Gaillard, greffière d'audience, M. Bertolo a lu son rapport et entendu les observations de :

- M. Pichon-Mathieu, représentant la préfète du Rhône, qui a repris ses moyens et conclusions. Il a indiqué que sa demande de suspension portait sur le pavoisement aussi bien de la

mairie centrale que des mairies d'arrondissement concernées. Il a précisé que cette décision s'inscrivait dans un contexte particulier de conflit international qui touche la population et qui est très clivant.

- Me Rey, représentant la commune de Lyon, qui a repris ses écritures et demandé le rejet de la requête.

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

Considérant ce qui suit :

1. En application du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'État 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. 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'État 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* ».

3. L'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient des dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales est seulement subordonné à la condition que l'acte dont la suspension est demandée par le préfet soit 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, cette condition constituant une condition de fond.

4. D'une part, eu égard à ce qui a été dit au point précédent, le représentant de l'État n'a pas à justifier de l'urgence qu'il y aurait à suspendre les décisions en litige. D'autre part, 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.

5. Le maire de la commune de Lyon a décidé le 22 septembre 2025 de pavoiser le fronton de l'hôtel de ville et de certaines mairies annexes d'un drapeau palestinien, aux côtés des drapeaux français et européen, décision annoncée par voie de communiqué de presse. Par la présente requête, le préfet du Rhône demande au juge des référés de suspendre l'exécution de cette décision en faisant état, notamment, de l'atteinte grave portée au principe de neutralité des services publics.

6. Pour justifier de l'absence de toute atteinte au principe de neutralité, la commune de Lyon indique que la pratique du pavoisement de drapeaux de pays étrangers dans un cadre purement symbolique est une pratique habituelle de la ville de Lyon, que la décision de pavoiser l'hôtel de ville de Lyon et certaines des mairies d'arrondissement avec le drapeau de l'État de Palestine s'inscrit de manière symbolique dans l'annonce faite par le Président de la République le 22 septembre 2025, enfin que ce pavoisement n'a été réalisé qu'à l'ouverture de l'assemblée générale des Nations unies et doit prendre fin le 27 septembre 2025. Toutefois, si les autorités françaises ont reconnu l'État de Palestine le 22 septembre 2025, aucune consigne n'a été donnée par le gouvernement aux administrations en vue de donner un écho particulier à cette reconnaissance en procédant notamment à l'apposition de drapeaux, le ministre d'État, ministre de l'intérieur, ayant au contraire donné ordre aux autorités préfectorales de faire respecter le principe de neutralité des services publics. Par ailleurs, il ressort des termes du communiqué de presse du maire de la commune de Lyon justifiant cette décision de pavoisement que «*La reconnaissance d'un État palestinien n'est pas seulement une victoire pour les Palestiniens, c'est aussi une garantie pour Israël (...) Reconnaître la Palestine, c'est donner une voix politique légitime à un peuple, et ainsi isoler ceux qui prospèrent sur le chaos et la désespérance*», le maire de la commune de Lyon ayant ainsi exprimé publiquement son opinion politique sur un conflit international en cours. Il est par ailleurs constant que le conflit israélo-palestinien, et la reconnaissance de l'État de Palestine, constitue une source de clivage important tant en France qu'à l'international, qui fait l'objet de prises de positions aigües et parfois violentes, en particulier depuis les événements du 7 octobre 2023. Il résulte en outre de l'instruction qu'à la suite d'un message du premier secrétaire du parti socialiste, s'est développé ces derniers jours un vif débat politique en France en faveur ou contre la présentation de signes distinctifs palestiniens sur les édifices des mairies à l'occasion de la reconnaissance de l'État de Palestine par les autorités françaises. Ainsi, dans les circonstances particulières de l'espèce, le maire de la commune de Lyon ne peut feindre d'ignorer que sa décision, au-delà du soutien symbolique qu'il invoque, revêt une portée politique très importante.

7. La décision en litige doit ainsi être regardée comme portant, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave à la neutralité des services publics et suffit à justifier la suspension de l'exécution de la décision en litige du maire de la commune de Lyon. A cet égard, la circonstance que cet affichage n'aurait pas suscité de troubles à l'ordre public et qu'il serait temporaire est sans incidence sur l'appréciation du caractère de gravité de l'atteinte à la neutralité des services publics.

8. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu, d'une part, de suspendre la décision du 22 septembre 2025 du maire de la commune de Lyon de pavoiser l'hôtel de ville et certaines mairies annexes d'un drapeau palestinien et, d'autre part, d'enjoindre à cette commune, de procéder sans délai au retrait de ce drapeau, sous astreinte de 100 euros par jour à compter de la notification de la présente ordonnance.

9. L'État n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les conclusions de la commune de Lyon présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision du 22 septembre 2025 du maire de la commune de Lyon de pavoiser le fronton de l'hôtel de ville et de certaines mairies annexes d'un drapeau palestinien est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Lyon de procéder sans délai au retrait des drapeaux palestiniens présents sur l'hôtel de ville et certaines mairies annexes, sous astreinte de 100 euros par jour à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejetée.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la préfète du Rhône et à la commune de Lyon.

Fait à Lyon, le 25 septembre 2025.

Le juge des référés,

C. Bertolo

La République mande et ordonne à la préfète du Rhône en ce qui la 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.

Pour expédition,
Un greffier,