

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE VERSAILLES**

cd

N° 2208477

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. X

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Charlotte Degorce  
Rapporteure

---

Le tribunal administratif de Versailles

Mme Anne Winkopp-Toch  
Rapporteure publique

---

(1<sup>ère</sup> chambre)

Audience du 16 décembre 2024  
Décision du 20 décembre 2024

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 2 novembre 2022, 9 mai 2023, 17 août 2023, 20 octobre 2023, 27 décembre 2023 et 21 octobre 2024, M. X demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du maire de Saint-Germain-en-Laye d'apposer le drapeau ukrainien sur la façade principale de l'hôtel de ville ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Saint-Germain-en-Laye de procéder sans délai au retrait de ce drapeau, sous astreinte.

Il soutient que :

- la décision attaquée étant révélée par sa mise en œuvre matérielle, il n'avait pas besoin de provoquer une décision de refus de retrait ;

- en tant qu'habitant, électeur et contribuable de Saint-Germain-en-Laye, il a intérêt à agir contre cette décision ;

- cette décision porte atteinte au principe de neutralité des édifices publics dès lors qu'elle n'a pour seul objet que proclamer les opinions politiques de son maire sur la cause ukrainienne ;

- elle se situe en dehors du champ de compétence des autorités municipales, un pavoiement aux couleurs d'un pays en guerre, dans un conflit auquel la France n'est pas partie,

étant un acte éminemment politique qui interfère directement dans le champ d'une action diplomatique dont il appartient à l'Etat seul de la définir et de la mener ;

- si la commune se réfère à une réponse du ministre de l'intérieur dans le cadre d'une foire aux questions, cette réponse, purement indicative, est dépourvue de valeur juridique et ne saurait fonder, en droit, la décision attaquée.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 31 juillet 2023 et 19 décembre 2023, la commune de Saint-Germain-en-Laye, représentée par Me Palmier, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. X une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- en opposant sa seule qualité d'habitant et de contribuable local, M. X ne démontre pas qu'il aurait intérêt à agir dans la présente instance ni que le pavoisement de la commune lui ferait grief ;

- le requérant ne produit aucune décision écrite tendant au pavoisement de ce drapeau telle qu'une délibération du conseil municipal approuvant la pose de ce drapeau ni une quelconque demande de sa part permettant d'établir qu'il aurait demandé le retrait de ce drapeau ;

- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 22 octobre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 novembre 2024.

Par courrier du 11 décembre 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'incompétence du maire de Saint-Germain-en-Laye à prendre la décision d'apposer le drapeau ukrainien sur la façade principale de l'hôtel de ville.

Par un mémoire enregistré le 12 décembre 2024, M.X a présenté des observations en réponse au moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Degorce ;
- les conclusions de Mme Winkopp-Toch, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Thomas pour la commune de Saint-Germain-en-Laye.

Considérant ce qui suit :

1. M. X demande l'annulation de la décision du maire de la commune de Saint-Germain-en-Laye d'apposer le drapeau ukrainien sur la façade principale de l'hôtel de ville.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. D'une part, le pavoisement de la façade principale de l'hôtel de ville aux couleurs de l'Ukraine révèle l'existence d'une décision de la commune de Saint-Germain-en-Laye de procéder à l'installation du drapeau ukrainien et de le maintenir sans limitation de durée. Par suite, la première fin de non-recevoir tirée de ce que la requête de M. X serait dirigée à l'encontre d'une décision inexistante doit être écartée.

3. D'autre part, M. X, en sa qualité d'habitant de la commune de Saint-Germain-en-Laye, a intérêt à agir contre la décision d'apposer le drapeau ukrainien sur le fronton de l'hôtel de ville de sa commune de résidence. La seconde fin de non-recevoir opposée en défense doit donc également être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. 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. A la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, la commune de Saint-Germain-en-Laye a pavoisé la façade principale de son hôtel de ville du drapeau ukrainien, aux côtés des drapeaux français et européen, afin d'exprimer symboliquement sa solidarité envers une nation victime d'une agression militaire. Ainsi, contrairement à ce que soutient M.X, cette 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 saurait donc être regardée comme symbolisant la revendication des opinions politiques de son maire, dont le requérant ne précise d'ailleurs pas la teneur. Elle ne constitue pas plus une ingérence caractérisée et illégitime dans une affaire relevant de la politique internationale de la France qu'il appartient seul à l'Etat de conduire dès lors qu'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'Etat français. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de la neutralité des services publics et plus particulièrement des édifices publics ne peut qu'être écarté.

6. Toutefois, aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'État dans le département (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-21 du même code : « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : / 1° de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ; (...)* 4° *De diriger les travaux communaux (...)* ».

7. Il est constant que la décision de pavoiser la façade principale de l'hôtel de ville d'un drapeau ukrainien n'a été précédée d'aucune délibération du conseil municipal et doit, dès lors, être regardée comme ayant été prise par le maire de Saint-Germain-en-Laye. Or, il résulte des dispositions combinées des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 précités du code général des collectivités territoriales 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. Alors que la décision de pavoiser la façade de l'hôtel de ville ne se rattache ni à la conservation et l'administration des propriétés de la commune, ni à la direction des travaux communaux au sens des dispositions de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales ni à aucun autre alinéa de cet article, la décision du maire de Saint-Germain-en-Laye de faire flotter le drapeau ukrainien sur la façade de l'hôtel de ville, en l'absence de toute délibération ou délégation du conseil municipal en ce sens, a ainsi été édictée par une autorité incompétente.

8. Il résulte de ce qui précède que la décision du maire de la commune de Saint-Germain-en-Laye d'apposer le drapeau ukrainien sur la façade principale de l'hôtel de ville doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

9. Compte tenu de ses motifs, le présent jugement implique nécessairement que le drapeau ukrainien soit retiré de la façade principale de l'hôtel de ville de Saint-Germain-en-Laye. Il y a lieu, en conséquence, d'ordonner à la commune de Saint-Germain-en-Laye d'y procéder dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement afin de permettre au conseil municipal, s'il s'y croit fondé, de prendre une délibération ou une délégation autorisant son maire à pavoiser l'hôtel de ville du drapeau ukrainien. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais d'instance :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de M. X qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Saint-Germain-en-Laye réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : La décision du maire de Saint-Germain-en-Laye d'apposer le drapeau ukrainien sur la façade principale de l'hôtel de ville est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Saint-Germain-en-Laye de retirer le drapeau ukrainien de la façade de l'hôtel de ville, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement, afin de permettre au conseil municipal, s'il s'y croit fondé, de prendre une délibération ou une délégation autorisant son maire à procéder au pavoisement.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M.X et à la commune de Saint-Germain-en-Laye.

Délibéré après l'audience du 16 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

- Mme Sauvageot, présidente,
- Mme Lutz, première conseillère,
- Mme Degorce, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 décembre 2024.

La rapporteure,

signé

Ch. Degorce

La présidente,

signé

J. Sauvageot

La greffière,

signé

C. Delannoy

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines 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.