

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N° 2511143, 2511146

ea
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LA PRÉFÈTE DE L'ESSONNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme

M.

Mme

Juges des référés

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

Ordonnance du 22 septembre 2025

Vu la procédure suivante :

I. Par un déferé et un mémoire enregistrés sous le numéro 2511143, les 19 et 20 septembre 2025, la préfète de l'Essonne demande au juge des référés, dans le dernier état de ses écritures, sur le fondement des dispositions des articles L. 554-3 du code de justice administrative et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales :

1°) de suspendre l'exécution de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant deux mois par le maire de la commune de Corbeil-Essonne sur sa demande en date du 30 juin 2025 de retirer le drapeau palestinien pavoisé sur le parvis de l'hôtel de ville ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Corbeil-Essonne de retirer le drapeau palestinien pavoisé sur le parvis de l'hôtel de ville.

Elle soutient qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée pour les motifs suivants :

- le maire n'est pas compétent au regard des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales en l'absence de délibération ou de délégation du conseil municipal, ni au regard des exceptions concernant l'intervention des collectivités territoriales en matière de relations internationales ;

- la décision porte gravement atteinte au principe de neutralité et d'impartialité des services publics dès lors que le pavoisement du drapeau palestinien constitue une prise de parti dans un conflit international alors que la conduite de la politique internationale relève de la compétence de l'Etat et qu'il crée un risque d'importation sur le territoire national d'un conflit armé en cours, de nature à provoquer des troubles graves à l'ordre public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 septembre 2025, la commune de Corbeil-Essonne conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- le déféré est irrecevable dès lors d'une part, que le préfet ne peut pas faire usage des pouvoirs qu'il détient du 3^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 554-3 du code de justice administrative alors qu'il doit expédier les affaires courantes en raison de la démission du Gouvernement dont il est le représentant ; d'autre part, que la requête n'est pas accompagnée d'une copie du déféré au fond qui ne lui a pas été communiqué ; que par ailleurs, le mémoire complémentaire présenté sur le fondement de l'article L. 554-3 du code de justice administrative, ne permet pas de régulariser le déféré fondé sur les articles L. 554-1 et L. 554-2 du code de justice administrative ; qu'il est signé du sous-préfet de Palaiseau qui n'a pas de délégation de la préfète de l'Essonne pour signer un mémoire concernant la commune de Corbeil-Essonnes ;

- le moyen tiré de l'incompétence du maire n'est pas fondé dès lors que le pavoisement d'un bâtiment communal relève de l'administration générale de la commune pour laquelle le maire est compétent en application de l'article L. 2122-18 du même code ou du 1° de l'article L. 2122-21 ;

- la décision contestée n'est pas de nature à porter atteinte au principe de neutralité des services publics, dès lors d'une part, qu'il ne s'applique pas aux élus locaux, notamment à un maire qui n'agit pas en qualité d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil, d'autre part, que le pavoisement en litige s'inscrit dans la circulaire relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle et ne porte pas plus atteinte à ce principe que le pavoisement du drapeau ukrainien, et, à titre de subsidiaire, qu'à supposer qu'une atteinte soit portée aux principes de laïcité et de neutralité en l'espèce, elle n'est pas d'un degré de gravité suffisant pour justifier la suspension de la décision dans les 48 heures, dès lors que le drapeau est pavoisé depuis plus de trois mois.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- le déféré enregistré le 20 septembre 2025 sous le numéro 2511144 par lequel la préfète de l'Essonne demande l'annulation de la décision attaquée.

II. Par un déféré et un mémoire enregistrés sous le numéro 2511146, les 19 et 20 septembre 2025, la préfète de l'Essonne demande au juge des référés, dans le dernier état de ses écritures, sur le fondement des dispositions des articles L. 554-3 du code de justice administrative et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales :

1°) de suspendre la décision du maire de la commune de Corbeil-Essonnes annoncée sur les réseaux sociaux le 17 septembre 2025, par voie de messagerie le 18 septembre 2025 et sur le site officiel de la commune, de distribuer 1000 drapeaux pour la Palestine, lundi 22 septembre 2025 à 18h30 devant l'hôtel de ville de la commune de Corbeil-Essonnes ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Corbeil-Essonnes de ne pas procéder à la distribution des drapeaux palestiniens.

Elle soutient qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée pour les motifs suivants :

- la décision porte gravement atteinte au principe de neutralité des services publics qui fait obstacle à ce qu'une commune exprime au moyen d'outils de communication une prise de position de nature politique au sujet d'un conflit en cours ;

- la distribution de 1000 drapeaux pour la Palestine crée un risque d'importation sur le territoire national d'un conflit armé en cours, de nature à provoquer des troubles graves à l'ordre public sur le territoire de la commune.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 septembre 2025, la commune de Corbeil Essonnes conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- le déféré est irrecevable d'une part, dès lors que le préfet ne peut pas faire usage des pouvoirs qu'il détient de l'article L. 554-3 du code de justice administrative et du 3ème alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales alors qu'il doit expédier les affaires courantes en raison de la démission du Gouvernement dont il est le représentant ; d'autre part, la requête n'est pas accompagnée d'une copie de la requête au fond qui n'a pas été communiquée à la commune ; par ailleurs, le mémoire complémentaire présenté sur le fondement de l'article L. 554-3 du code de justice administrative, ne permet pas de régulariser le déféré fondé sur les articles L. 554-1 et L. 554-2 du code de justice administrative ; enfin le mémoire complémentaire est signé du sous-préfet de Palaiseau qui n'a pas de délégation de la préfète de l'Essonne pour signer un mémoire concernant la commune de Corbeil-Essonnes ;

- la décision contestée n'est pas de nature à porter atteinte au principe de neutralité des services publics, dès lors d'une part, qu'il ne s'applique pas aux élus locaux, notamment à un maire qui n'agit pas en qualité d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil, d'autre part, dès lors que le maire de la commune ne prend aucun parti dans un conflit armé mais accompagne la reconnaissance de l'Etat de Palestine par le Président de la République et enfin que les troubles à l'ordre public invoqués par la préfète de l'Essonne sont sans lien avec le pavoisement du drapeau palestinien et avec la distribution de drapeaux ; à titre infiniment subsidiaire, aucune atteinte grave n'est portée aux principes de laïcité et de neutralité en l'espèce, par la distribution de drapeaux en l'absence de lien avec les troubles à l'ordre public invoqués dans la requête.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le déféré enregistré le 20 septembre 2025 sous le numéro 2511145 par lequel la préfète de l'Essonne demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

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

La présidente du tribunal a désigné Mme, vice-présidente, M. et Mme, premiers conseillers, pour statuer sur les demandes de référé et décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par une formation composée de trois juges des référés.

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

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme, greffière d'audience, Mme a lu son rapport et entendu :

- les observations de Mme, représentant la préfète de l'Essonne, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que ses écritures ;

- les observations de Me, avocat de la commune de Corbeil-Essonnes, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que ses écritures.

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

Considérant ce qui suit :

1. Les déférés n°2511143 et n°2511146, présentées par la préfète de l'Essonne présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

2. 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.* ». Aux termes du cinquième alinéa de ce même article, repris à l'article L. 554-3 du code de justice administrative : « *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. (...)* ».

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.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

4. En premier lieu, aux termes de l'article R. 522-1 du code de justice administrative : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire. A peine d'irrecevabilité, les conclusions tendant à la suspension d'une décision administrative ou de certains de ses effets doivent être présentées par requête distincte de la requête à fin d'annulation ou de réformation et accompagnées d'une copie de cette dernière* ».

5. Alors même qu'un demandeur n'aurait pas produit devant le juge du référé-suspension, dans les formes prévues à l'article R. 522-1 du code de justice administrative, une copie de sa requête au fond, le juge des référés peut ne pas opposer d'irrecevabilité à la demande de suspension dont il est saisi dès lors qu'il constate lui-même que la requête au fond a été enregistrée au greffe de la juridiction compétente. Cependant, en pareille hypothèse, il appartient au juge des référés de verser cette requête au dossier qui lui est soumis, afin que soit respecté le caractère contradictoire de l'instruction.

6. Il résulte de l'instruction que par deux déférés enregistrés le 19 septembre 2025 respectivement sous les numéros 2511144 et 2511145 et communiqués à la commune de Corbeil-

Essonne le 22 septembre 2025, la préfète de l'Essonne a demandé au tribunal l'annulation des deux décisions dont la suspension est demandée. Par suite, la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Corbeil-Essonne et tirée de l'absence de déféré tendant à l'annulation des décisions contestées et de l'absence de copie du déféré jointe à la demande de suspension doit être écartée.

7. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que la préfète de l'Essonne a indiqué dans un mémoire complémentaire enregistré et communiqué le 20 septembre 2025 que ses demandes de suspension des décisions contestées étaient fondées sur l'article L. 554-3 du code de justice administrative et non sur les articles L. 554-1 et L. 554-2 du même code initialement invoqués. Ce faisant la préfète de l'Essonne a régularisé le fondement de ses demandes, levant ainsi les doutes sur la procédure sur laquelle elle entendait se fonder. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense et tirée de ce que le juge des référés ne peut regarder les écritures de la préfète de l'Essonne comme étant fondées sur l'article L. 554-3 du code de justice administrative doit être écartée.

8. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier et notamment de l'arrêté n°2025-PREF-DCPPAT-BCA-291 du 8 septembre 2025, publié au registre des actes administratifs le jour même, que M., sous-préfet de Palaiseau était compétent pour signer au nom de la préfète de l'Essonne, le mémoire complémentaire présenté dans les présentes instances le 20 septembre 2025. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'incompétence pour ce faire du sous-préfet de Palaiseau doit être écartée.

9. En dernier lieu, la circonstance que le Gouvernement dont le préfet est le représentant soit démissionnaire est en charge de l'expédition des affaires courantes, n'est pas de nature à priver le préfet de l'usage des pouvoirs qu'il détient de l'article L. 554-3 du code de justice administrative et du 3ème alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales. La fin de non-recevoir opposée en ce sens par la commune de Corbeil-Essonne ne peut qu'être écartée

Sur les conclusions aux fins de suspension et d'injonction :

10. 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.

11. Il résulte de l'instruction que par courrier du 30 juin 2025 reçu le 3 juillet 2025 la préfète de l'Essonne a invité le maire de Corbeil-Essonne à retirer le drapeau palestinien pavoisé sur le parvis de l'hôtel de ville. Ce drapeau dressé sur le parvis aux côtés des drapeaux français, européen et ukrainien, n'ayant pas été retiré par la commune de Corbeil-Essonne à l'issue d'un délai de deux mois, la préfète de l'Essonne a déféré au tribunal la décision implicite de rejet du maire de Corbeil-Essonne et en demande la suspension. Il résulte par ailleurs de l'instruction que la commune de Corbeil Essonne a annoncé par message, via les réseaux sociaux et sur son site officiel, la distribution lundi 22 septembre 2025 à 18h30 devant l'hôtel de ville, place Gagliani, de mille drapeaux pour la Palestine. Par un second déféré, la préfète de l'Essonne a demandé l'annulation de la décision organisant cette distribution et en demande la suspension.

Sur la décision implicite de refus de retirer le drapeau palestinien :

12. D'une part, si le principe de neutralité des services publics ne saurait faire obstacle à ce qu'un candidat à une élection fasse publiquement état de ses opinions notamment politiques, le maire d'une commune est tenu dans l'exercice de toutes les attributions que lui confère le code général des collectivités territoriales au titre de son mandat, de respecter ce principe y compris

lorsqu'il n'agit ni comme représentant de l'Etat, ni en qualité d'officier de police judiciaire ou d'officier d'état civil. Par suite, la commune de Corbeil-Essonnes ne peut utilement soutenir que le principe de neutralité des services publics ne s'appliquant pas aux élus locaux, la préfète de l'Essonne n'est pas fondée à en invoquer la violation par la décision du maire de la commune refusant de retirer le drapeau palestinien du parvis de l'hôtel de ville.

13. D'autre part, la commune de Corbeil-Essonnes fait valoir en défense que le pavoisement du drapeau palestinien s'inscrit dans la circulaire relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle et qu'à l'instar du pavoisement du drapeau de l'Etat ukrainien également impliqué dans un conflit armé, il n'enfreint pas le principe de neutralité. Il résulte toutefois de l'instruction qu'en décidant de ne pas retirer le drapeau palestinien installé depuis plusieurs mois devant la mairie, suite à la demande présentée en ce sens par la préfète de l'Essonne dès le 30 juin 2025, le maire de la commune de Corbeil-Essonnes a, dans les circonstances de l'espèce, entendu prendre une position de nature politique au sujet d'un conflit armé en cours et porte, de ce fait, gravement atteinte au principe de neutralité des services publics. La circonstance que le pavoisement de ce drapeau n'aurait pas suscité de troubles à l'ordre public et qu'il est en place depuis trois mois est sans incidence sur l'appréciation du caractère de gravité de l'atteinte à la neutralité des services publics.

Sur la décision de distribuer des drapeaux palestiniens devant l'hôtel de ville :

14. Pour le même motif que celui énoncé au point 12, la commune de Corbeil-Essonnes ne peut utilement soutenir que le principe de neutralité des services publics ne s'appliquant pas aux élus locaux, la préfète de l'Essonne n'est pas fondée à en invoquer la violation par la décision de la commune de distribuer 1000 drapeaux pour la Palestine devant l'hôtel de ville.

15. Contrairement à ce que soutient en défense la commune de Corbeil-Essonnes l'organisation de la distribution lundi 22 octobre 2025 par la municipalité de mille drapeaux pour la Palestine devant l'hôtel de ville de la commune « en soutien à la reconnaissance de l'Etat de Palestine » et « en solidarité avec les populations de Gaza et de Cisjordanie », avec la participation d'une association locale de soutien au peuple palestinien, et l'annonce de cet événement par la messagerie du service de communication de la commune Corbeil-Essonnes, sur le site officiel de la commune et sur les réseaux sociaux, doit également être regardée, compte tenu notamment de l'ampleur de cette distribution et de l'utilisation des moyens de la commune, notamment pour sa diffusion par ses outils de communication, comme constituant une prise de position de nature politique au sujet d'un conflit armé en cours, portant gravement atteinte au principe de neutralité des services publics, alors même qu'a lieu le même jour la reconnaissance par la France de l'Etat de Palestine.

16. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a, dès lors, lieu de faire droit aux déférés de la préfète de l'Essonne et d'ordonner la suspension de l'exécution des décisions contestées. Il y a également lieu d'enjoindre à la commune de retirer le drapeau palestinien du parvis de l'hôtel de ville et de mettre fin à l'initiative de la distribution par la commune de drapeaux palestiniens. En application du deuxième alinéa de l'article R. 522-13 du code de justice administrative, il y a lieu, compte tenu de l'urgence, de décider que cette suspension est exécutoire aussitôt que l'ordonnance est rendue.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé pendant deux mois par le maire de la commune de Corbeil-Essonnes sur la demande de la préfète de l'Essonne

en date du 30 juin 2025 de retirer le drapeau palestinien pavoisé sur le parvis de l'hôtel de ville est suspendue.

Article 2 : L'exécution de la décision du maire de la commune de Corbeil-Essonnes annoncée sur les réseaux sociaux le 17 septembre 2025, par voie de messagerie le 18 septembre 2025 et sur le site officiel de la commune, de distribuer 1000 drapeaux pour la Palestine, lundi 22 septembre 2025 à 18h30 devant l'hôtel de ville de la commune de Corbeil-Essonnes est suspendue.

Article 3 : Il est enjoint à la commune de Corbeil-Essonnes de procéder au retrait du drapeau palestinien pavoisé sur le parvis de l'hôtel de ville.

Article 4 : Il est enjoint à la commune de Corbeil-Essonnes de mettre fin à l'initiative de distribuer des drapeaux pour la Palestine.

Article 5 : La présente ordonnance est immédiatement exécutoire conformément à l'article R. 522-13 du code de justice administrative.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à la préfète de l'Essonne et à la commune de Corbeil-Essonnes.

Délibéré à l'issue de l'audience du 22 septembre 2025 où siégeaient :

- Mme, vice-présidente, juge des référés,
- M., premier conseiller, juge des référés.
- Mme, première conseillère, juge des référés,

Fait à Versailles, le 22 septembre 2025.

La juge des référés,

Le juge des référés,

La juge des référés

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.