

# Pavoisement des mairies de drapeaux étrangers et principe de neutralité du service public

**Lire les commentaires de :**

**Esteban Piat**

Principe de neutralité et édifices publics : où commence le politique ?

## DÉCISION DE JUSTICE

---

TA Lyon – N° 2511941 – Préfète du Rhône – 25 septembre 2025 – C [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Édifices publics, Service public, Principe de neutralité du service public, Drapeau palestinien, Déféré préfectoral, L. 2131-6 du CGCT

### Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Note universitaire

## Résumé

<sup>1</sup> 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 [1] [2].

<sup>2</sup> Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a ainsi décidé de suspendre la décision du 22 septembre 2025 du maire de Lyon de pavoiser l'Hôtel de ville et le fronton des mairies d'arrondissements avec le drapeau palestinien et a également enjoint au maire de les faire retirer sous astreintes de 100 euros par jour de retard.

*01-04-03-07-02, Actes législatifs et administratifs, Validité des actes administratifs - violation directe de la règle de droit, Principes généraux du droit, Principes intéressant l'action administrative, Neutralité du service public*

## NOTES

---

[1] CE, 27 juillet 2005, n° 259806, A

[2] CE, ordonnance 28 octobre 2025, n°508996, *Commune de Montreuil*

# Note universitaire

## Principe de neutralité et édifices publics : où commence le politique ?

**Esteban Piat**

Doctorant contractuel en droit public (EDPL – UR 666) - Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10161](https://doi.org/10.35562/alyoda.10161)

<sup>1</sup> *Par une ordonnance du 25 septembre 2025, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a suspendu la décision du maire de Lyon consistant à pavoiser l'hôtel de ville et certaines mairies d'arrondissement du drapeau palestinien à l'occasion de la reconnaissance officielle de l'État de Palestine par le France. Saisi par la préfète du Rhône, le juge a estimé que ce pavoisement portait, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave au principe de neutralité des services publics. Il a en conséquence enjoint à la commune de procéder au retrait des drapeaux sous astreinte.*

<sup>2</sup> À l'occasion de la reconnaissance officielle de l'État de Palestine par le président de la République, le premier secrétaire du Parti socialiste a appelé les maires à pavoiser leurs mairies du drapeau palestinien. Il n'en fallait pas plus pour raviver la polémique [1]. En conséquence, le ministre de l'Intérieur a enjoint aux préfets, dans un télégramme daté du 19 septembre, de saisir immédiatement la justice administrative si certains maires décidaient de manifester leur soutien à l'initiative présidentielle en ornant un édifice public des couleurs palestiniennes. Ce faisant, une nouvelle bataille de la « guerre des drapeaux » était engagée [2].

<sup>3</sup> À Lyon, « les hostilités » sont lancées par un communiqué de presse du maire le 22 septembre annonçant sa décision de pavoiser l'Hôtel de ville et certaines mairies d'arrondissement du drapeau de l'État de Palestine. Il évoque un

*« geste de paix et de justice, qui s'inscrit dans la tradition lyonnaise : une ville attachée à l'humanisme, au droit, à l'autodétermination des peuples, à la lutte contre toutes les formes de haine, et qui refuse la confusion et les amalgames ».*

<sup>4</sup> Par un déféré du même jour, la préfète du Rhône demande au juge des référés du tribunal administratif de Lyon, 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, de suspendre cette décision et d'enjoindre, sous astreinte, la mairie de Lyon à retirer lesdits drapeaux. Dans son ordonnance du 25

septembre 2025, le tribunal administratif de Lyon relève une atteinte grave au principe de neutralité des services publics et prononce, par conséquent, la suspension de la décision de Grégory Doucet ainsi qu'une injonction de retrait des drapeaux sous astreinte de 100 euros par jour.

<sup>5</sup> Si le contentieux portant sur un affichage de nature politique au fronton d'un édifice public est particulièrement nourri — souvenons-nous de la décision de la maire de Paris d'apposer des banderoles anti-réforme des retraites suspendue en 2023 [3] —, il se fonde en général sur l'article L. 521-1 du CJA. Le référé-suspension doit alors satisfaire la condition d'urgence et soulever un moyen propre à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

<sup>6</sup> Or, s'agissant du pavoisement des couleurs palestiniennes, les recours prenaient la forme d'un déféré préfectoral sur le fondement des articles L. 554-3 du CJA et L. 2131-6 du CGCT. La préfète n'est alors pas tenue par une condition d'urgence et le magistrat dispose de 48 heures pour prononcer la suspension d'une décision portant « *gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics* » depuis la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Il semble que le « déféré-neutralité » devienne un levier contentieux particulièrement utile pour les préfets et que son usage soit amené à se développer. Pour autant, cette procédure est étrangement conçue : pour connaître le délai dont il dispose pour statuer, le juge est tenu d'apprécier le caractère grave de l'atteinte portée au principe de neutralité du service public. Par conséquent, il est contraint de juger de la légalité de la décision afin de savoir s'il est compétent pour la juger.

<sup>7</sup> Le principe de neutralité du service public, reconnu par le Conseil constitutionnel comme « corollaire » du principe d'égalité [4] et comme principe fondamental du service public [5], est souvent assimilé au principe d'égalité de traitement des usagers d'un service public [6]. Il semble, pourtant, disposer désormais d'une certaine autonomie dans la mesure où il est expressément visé par le CRPA et le CJA, sans pour autant qu'une définition claire soit apportée. Il est parfois même qualifié de « *principe général gouvernant toutes les actions des personnes publiques* » [7]. Ainsi, en s'autonomisant, le principe de neutralité se pare d'une nouvelle acception. Il vient désormais neutraliser le pavoisement des édifices publics.

<sup>8</sup> Cette affaire aura fait couler beaucoup d'encre dans la doctrine et déchaîné les passions des politiques et journalistes. Par conséquent, la déclinaison lyonnaise de cette polémique amène à quelques réflexions sur la portée du principe de neutralité du service public en matière de pavoisement des édifices publics et sa difficile appréciation.

# I. La nécessaire neutralité du pavoisement des édifices publics

9 Le pavoisement des édifices publics échappe spécifiquement à toute norme réglementaire ou législative. On peut, toutefois, noter une circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1920 qui précise que les édifices publics et notamment les bâtiments municipaux ne peuvent arborer que le drapeau français, sauf lorsque des circonstances particulières le justifient [8]. La liberté des collectivités est, par ailleurs, limitée par « *l'usage et la tradition républicaine* » [9] selon le ministère de l'Intérieur. En matière religieuse, les juridictions administratives ont à plusieurs reprises déclaré que l'apposition d'un emblème religieux sur la façade d'un édifice public était contraire à la loi du 9 décembre 1905 et au principe de neutralité du service public [10].

10 Une réponse ministérielle — invoquée en défense par la commune de Lyon — réaffirme que le pavoisement de drapeaux étrangers sur un édifice public doit « *respecter les principes de laïcité et de neutralité du service public* » [11].

11 Dans le même temps, la jurisprudence consacre l'impossibilité pour une collectivité de prendre parti dans un conflit en cours, ou d'interférer dans la politique étrangère de la France notamment par le biais d'une subvention à une association [12].

12 L'extension de la neutralité à l'interdiction de pavoisement découle de la jurisprudence du Conseil d'État qui dans son arrêt du 27 juillet 2005 *Commune de Sainte-Anne* affirme que :

« *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* » [13].

13 Francis Donnat, dans ses conclusions sur cet arrêt, affirme que :

« *L'apposition de signes ou d'emblèmes religieux ou politiques sur la façade ou sur le fronton d'un édifice public pourrait être considérée à juste titre comme un acte de pression, de propagande ou de prosélytisme, voire comme une forme de reconnaissance officielle, contraire en tout état de cause à la neutralité du service public* » [14].

14 Le considérant de principe du Conseil d'État est le support des différents jugements des tribunaux administratifs à propos du drapeau palestinien. Les juges du Palais Royal ont confirmé son applicabilité en affirmant à propos de la Palestine :

*« il résulte de cet affichage que la commune a entendu exprimer, au moyen de cet outil de communication, une prise de position de nature politique au sujet d'un conflit en cours. Le principe de neutralité des services publics s'oppose [...] à ce qu'une telle prise de position puisse s'exprimer par un affichage sur un bâtiment public. » [15]*

<sup>15</sup> Si, comme l'explique Benjamin Lecoq [16], le principe de neutralité du service public est une extension du devoir de neutralité applicable aux agents du service public [17], on ne peut nier — au regard des articles L. 100-2 du Code des relations entre le public et l'administration, et L. 554-3 du CJA et de la jurisprudence — qu'il s'est autonomisé et que le juge administratif en a déduit son applicabilité aux façades des édifices publics.

<sup>16</sup> En effet, avec l'apposition d'un drapeau ou autre banderole sur une mairie, le maire sort, de ce fait, de l'expression politique communément admise pour un élu. La dimension éminemment symbolique du pavoisement de la façade d'un édifice public tend à associer la collectivité, c'est-à-dire l'institution, aux messages qui sont apposés à son fronton. Ainsi, il est difficilement contestable qu'en revendiquant une opinion au nom de la collectivité, le pavoisement porte atteinte au principe de neutralité du service public. La protection de cette neutralité paraît donc légitime : placer les institutions locales, et d'une certaine manière l'État, au-dessus des opinions politiques.

## II. La délicate appréciation du caractère politique du pavoisement

<sup>17</sup> Si l'interdiction d'un pavoisement de nature politique sur un édifice public est claire, la caractérisation de la dimension politique d'une telle décision est beaucoup plus ardue. Comment distinguer l'expression humanitaire de la solidarité à une nation attaquée ou l'hommage à une personnalité de l'expression d'une opinion politique ? Toute décision de cette nature prise par un édile n'est-elle pas politique en elle-même ? Quels critères utiliser pour caractériser une violation de ce principe ?

<sup>18</sup> L'appréciation de la nature politique d'une telle décision est fondée, *in concreto*, sur le contexte qui l'entoure. La décision de pavoiser est intrinsèquement politique mais

*« pas suffisante, au regard des circonstances, pour caractériser une méconnaissance du principe de neutralité du service public » [18].*

19 Ainsi, l'apposition de banderoles s'opposant à la réforme des retraites de 2023 ou soutenant le mouvement de grève a été jugée comme contraire au principe de neutralité [19]. Le contexte ne laissant pas la place au doute quant à la revendication d'une opinion politique qui transparaissait de ces décisions.

20 En revanche, s'agissant de l'apposition d'un drapeau étranger aux côtés de l'étendard français, l'appréciation du caractère politique est beaucoup plus périlleuse. La circulaire du 24 mai 2018 note, à cet égard, que

*« 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 pavoisement 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 »* [20].

21 Ainsi, les juridictions administratives ont été amenées à statuer sur le pavoisement des mairies aux couleurs ukrainiennes après l'attaque lancée en février 2022 par la Fédération de Russie. La dimension politique d'une telle décision paraît évidente. Pourtant, la justice administrative n'a rien trouvé à redire. Le tribunal administratif de Versailles s'appuie sur le fait que de nombreuses communes aient décidé d'exprimer leur solidarité à l'État victime d'agression et que cette pratique est *« encouragée par le ministre »* [21]. Il juge, par ailleurs, qu'un tel pavoisement ne matérialise pas d'opinion politique particulière mais constitue uniquement l'expression de la solidarité et s'inscrit pleinement dans la politique étrangère de la France. En effet, ce pavoisement

*« 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 »* [22].

22 S'agissant des couleurs palestiniennes, visées dans l'ordonnance lyonnaise, de nombreuses communes ont fait le parallèle avec l'Ukraine considérant qu'à l'occasion de la reconnaissance de l'État de Palestine par la France, cette mesure s'inscrivait dans le cadre la politique étrangère française. Néanmoins, le tribunal administratif de Lyon souligne

« qu'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 » puisque le ministre de l'Intérieur a « au contraire donné ordre aux autorités préfectorales de faire respecter le principe de neutralité des services publics » [23].

23 La violation des consignes du ministère de l'Intérieur traduit déjà une prise de position politique.

24 Par ailleurs, l'appréciation devant être réalisée *in concreto*, il convient de s'attarder sur le contexte qui entoure cette affaire. Si, comme pour l'Ukraine, la ville de Lyon prend par ce pavoisement position dans un conflit en cours, cette décision s'inscrit dans un contexte international particulièrement tendu : attaques terroristes du 7 octobre, contestation des crimes israéliens, hausse des actes antisémites, etc.

25 En outre, les termes du communiqué de presse de Grégory Doucet [24], cités par le tribunal, traduisent une prise de position du maire qui exprime une opinion politique sur le conflit et la décision du président de la République. Enfin, la polémique née de la proposition d'un chef de parti politique et des prises de position du ministre vient nécessairement donner une dimension éminemment politique et polémique à ces pavoisements. Ainsi, de telles décisions dépassent la seule expression de la solidarité humanitaire d'une commune. Le caractère « symbolique » s'efface devant la « portée politique très importante » [25] de cette décision.

26 D'ailleurs, dès décembre 2024, le tribunal administratif de Montreuil considérait que l'apposition du drapeau palestinien était

« constitutif d'un symbole politique dépassant, au moins en apparence, le simple soutien à la population civile palestinienne de Gaza » [26]

27 Ainsi, à Lyon, le juge des référés considère que les termes du communiqué de presse, le contexte politique dans lequel cette décision s'inscrit, et la nature même du pavoisement caractérisent l'atteinte grave au principe de neutralité. Conscient qu'il est difficile de se fonder uniquement sur la notion de conflit en cours après la tolérance ukrainienne, le juge des référés s'appuie sur le contexte général et la formulation de la décision.

28 La justice administrative donne, par conséquent, raison au ministre qui affirmait que « le principe de neutralité du service public interdit de tels pavoisements ». L'apposition d'un drapeau étranger sur un édifice public est souvent un sujet brûlant en raison d'une absence de réglementation effective. De nombreuses propositions de lois ont

d'ailleurs été déposées sur ce sujet [27]. Le juge administratif est donc souvent saisi. Il lui revient de mettre en balance la libre administration des collectivités territoriales, le principe de neutralité du service public et d'interroger la nature du pouvoir exercé par le maire, autorité déconcentrée ou décentralisée...



## NOTES

---

- [1] Les juridictions administratives ont été saisies à de nombreuses reprises ces derniers mois. Cf. TA de Montreuil, ord., 6 déc. 2024, n° [2417169](#)
- [2] Le pavoisement ou non des édifices publics fait souvent l'objet de polémiques avec notamment des maires qui refusent d'appliquer les consignes gouvernementales comme lors des décès de la Reine Elizabeth II ou du Pape François.
- [3] TA de Paris, ord., 3 mai 2023, n° [2308852](#)
- [4] Décision n° [86-217](#) DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*
- [5] Décision n° [96-830](#) DC du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*
- [6] V. LECOQ B., « Pavoiser ou ne pas pavoiser ? Le principe de neutralité face aux couleurs palestiniennes », 21 oct. 2025, *Juspoliticum Blog* [[consulté en ligne](#) le 28 nov. 2025] sur les liens étroits entre ces deux principes.
- [7] CHARBONNEL D., « L'hôtel de ville pavoisé aux couleurs ukrainiennes... en toute neutralité », *Billet de l'OMIJ*, n°39, Université de Limoges, Janvier 2025, p. 3
- [8] V. Réponse ministérielle du 13 janv. 2003, question écrite n°5039 du 21 oct. 2002 posée par le député Céleste Lett.
- [9] Réponse ministérielle du 30 oct. 2018 à la question écrite n° [13031](#) du 9 octobre 2018 posée par le député Jean-Luc Lagleize ; Protocole à l'usage des maires, Ministère de l'Intérieur , 2020
- [10] CAA Nantes, 11 mars 1999, n°98NT00357, cité par DONNAT F., [Conclusions](#) sur CE, 27 juillet 2005, n°[259806](#), *Commune de Sainte-Anne*
- [11] Réponse ministérielle du 5 juin 2025, question écrite n° [03387](#) du 20 fév. 2025 posée la sénatrice Christine Herzog
- [12] V. par exemple : CE, section, 13 mai 2024, n° [472155](#), *Association SOS Méditerranée France et a.*, recueil Lebon
- [13] CE, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 27 juillet 2005, n° [259806](#), *Commune de Sainte-Anne*, recueil Lebon
- [14] DONNAT F., [Conclusions](#) du Commissaire du Gouvernement sur CE, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 27 juillet 2005, n° [259806](#), *Commune de Sainte-Anne*, recueil Lebon
- [15] CE, ord., 28 octobre 2025, n° [508996](#), *Commune de Montreuil*
- [16] LECOQ B., « Pavoiser ou ne pas pavoiser ? Le principe de neutralité face aux couleurs palestiniennes », *préc.*
- [17] CE, avis, 3 mai 2000, n° [217017](#), recueil Lebon
- [18] CHARBONNEL D., « L'hôtel de ville pavoisé aux couleurs ukrainiennes... en toute neutralité », *préc.*
- [19] V. par ex. TA Paris, ord., 3 mai 2023, n° [2308852](#) ou TA Grenoble, ord., 29 mars 2023, n° [2301656](#)

[20] Circulaire du 24 mai 2018 portant cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle, NOR : [INTB1809792C](#)

[21] TA Versailles, ord., 20 décembre 2024, n° [2208477](#), *Commune de Saint-Germain-en-Laye*

[22] *Ibid.*

[23] TA Lyon, ord., 25 septembre 2025, n° [2511941](#), *Préfète du Rhône*

[24] « victoire pour les Palestiniens », « voix politique légitime » par exemple

[25] TA Lyon, ord., 25 septembre 2025, n° [2511941](#), *préc.*

[26] TA Montreuil, ord., 6 décembre 2024, n° [2417169](#), *Préfet de la Seine-Saint-Denis.*

[27] La dernière en date est la proposition de loi n°905 de la sénatrice Sylviane Noë et vingt-sept de ses collègues visant à garantir le pavoisement permanent des bâtiments publics aux couleurs de la République et y interdisant tout autre symbole enregistrée à la Présidence du Sénat le 24 septembre 2025.