

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2501920

M. Clément MUGNIER

M. Olivier Rousset
Juge des référés

Ordonnance du 4 juin 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 2 et 3 juin 2025, M. Clément Mugnier représenté par Me Morel demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 2 juin 2025 du maire de Chalon-sur-Saône qui sur l'ensemble du territoire de la commune et jusqu'au 1^{er} septembre 2025 a interdit d'utiliser de manière ostentatoire le drapeau palestinien dans l'espace public, de l'afficher en façade des immeubles et de manière visible de l'espace public et de le proposer à la vente sur les marchés ambulants ;

2°) d'enjoindre à la commune de Chalon-sur-Saône de s'abstenir de toute mesure ayant pour effet d'interdire de manière générale « l'arborage » du drapeau palestinien, la vente de ce drapeau et toute manifestation défendant la cause palestinienne sauf circonstances précises et dument justifiées.

3°) de mettre à la charge de la commune de Chalon-sur-Saône la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que l'entrée en vigueur de l'arrêté porte une atteinte directe à plusieurs libertés publiques fondamentales, stigmatise un symbole politique et culturel assimilé à des actes violents, porte atteinte au principe d'égalité en privant les seuls soutiens de la cause palestinienne de la possibilité d'exprimer pacifiquement leur opinion et suscite un risque accru de tension en raison du sentiment d'injustice provoqué par la mesure attaquée ;

- l'arrêté porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés d'expression, d'opinion, de réunion, de manifestation qui constituent des libertés fondamentales dès lors que les interdictions contestées ne sont justifiées par aucun trouble à l'ordre public précis ou danger imminent lié directement à l'utilisation du drapeau palestinien et qu'elles sont disproportionnées, en

tant qu'elles s'appliquent sur l'ensemble territoire de la commune et pour une durée de trois mois, au but invoqué de préservation de l'ordre public.

- l'arrêté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du commerce et de l'industrie qui constitue une liberté fondamentale dès lors qu'aucun trouble à l'ordre public relevé sur les marchés et lié à l'utilisation du drapeau palestinien ne justifie l'interdiction de sa vente.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 juin 2025 à 8h09 la commune de Chalon-sur-Saône représentée par Me Petit conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. Mugnier la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la démarche du requérant, opposant du maire de Chalon-sur-Saône, ne vise pas à la protection des libertés fondamentales mais répond à des considérations purement politiques ;

- la considération d'urgence propre au référé liberté n'est pas remplie ; l'atteinte alléguée portée à une liberté fondamentale n'est pas de nature en elle-même à caractériser l'existence d'une situation d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés dans le délai de quarante-huit heures et le requérant ne soutient pas avoir l'intention de brandir l'étendard palestinien dans les heures où les jours à venir ;

- aucune atteinte n'est portée aux libertés d'expression et d'opinion, l'usage du drapeau palestinien ne s'inscrivant pas dans une revendication de soutien au peuple palestinien mais étant utilisé comme un étendard de rassemblement de casseurs et autres délinquants ; en outre le soutien à la cause palestinienne peut s'exprimer autrement qu'en arborant un drapeau ;

- aucune atteinte n'est portée à la liberté de manifestation ;

- aucune atteinte n'est portée à la liberté du commerce et de l'industrie, la mesure contestée qui interdit la vente du drapeau sur les marchés de la ville et non dans les commerces « classiques », ayant seulement pour but de priver les jeunes délinquants de la possibilité d'acquérir ce signe de rassemblement de personnes souhaitant en découdre avec les forces de l'ordre ;

- les mesures d'interdiction contestées ne présentent aucun caractère général et absolu ; l'utilisation du drapeau n'est prohibée que si elle est ostentatoire et pour un temps limité et il reste possible de manifester son soutien au peuple palestinien par des moyens autres que le brandissement du drapeau palestinien ;

- les mesures d'interdiction contestées ont été prises légalement par le maire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police ;

- les conclusions à fin d'injonction sont irrecevables dès lors qu'il n'entre pas dans l'office du juge administratif d'enjoindre de manière générale et pour l'avenir à une collectivité de prendre ou ne pas prendre une décision d'administration ou de gestion.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 4 juin 2025 à 9 h 56, Mme Sylvie Herody, l'association France Palestine Solidarité 71, la Ligue des Droits de l'Homme, le Mouvement pour la paix 21, le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples de Côte d'Or et l'association pour la Taxation des Transactions et l'Aide aux Citoyens de Côte d'Or représentés par Me Sgro et Me Abramowitch demandent au tribunal :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 2 juin 2025 du maire de Chalon-sur-Saône qui sur l'ensemble du territoire de la commune et jusqu'au 1er septembre 2025 a interdit d'utiliser de manière ostentatoire le drapeau palestinien dans l'espace public, de l'afficher en façade des immeubles et de manière visible de l'espace public et de le proposer à la vente sur les marchés ambulants ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Chalon-sur-Saône la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que le drapeau palestinien est devenu le symbole de ralliement de toutes les mobilisations en faveur du peuple palestinien et que l'arrêté d'interdiction prive les militants d'un instrument de mobilisation essentiel dans leur lutte légitime contre les crimes contre l'humanité en cours à Gaza ;

- l'arrêté porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés d'expression, d'opinion, de réunion, de manifestation, d'information qui constituent des libertés fondamentales ; les interdictions contestées ne sont justifiées par aucun trouble à l'ordre public précis ou danger imminent lié directement à l'utilisation du drapeau palestinien ; elles sont disproportionnées, en tant qu'elles s'appliquent sur l'ensemble territoire de la commune et pour une durée de trois mois, au but invoqué de préservation de l'ordre public ;

Des pièces et des observations enregistrées le 4 juin 2025 à 9 h50 et à 10h01 ont été produites par le préfet de Saône-et-Loire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative ;

Le président du tribunal a désigné M. Rousset, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 4 juin 2025 à 11 heures.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme Lelong, greffière d'audience :

- le rapport de M. Rousset, juge des référés ;
- les observations de Me Morel représentant M. Mugnier qui persiste par les mêmes moyens dans les conclusions de la requête ;
- les observations de Me Callot, représentant la commune de Chalon-sur-Saône qui persiste par les mêmes moyens dans ses conclusions tendant au rejet de la requête ;
- les observations de Me Abramowitch et de Me Sgro représentant Mme Herody et autres qui demandent au tribunal de joindre à la présente requête le référé liberté enregistré sous le n° 2501933 et qui persiste par les mêmes moyens dans leur conclusions au soutien de la requête ;

Le préfet de Saône-et-Loire n'était ni présent ni représenté.

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ». Aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ».

2. M. Mugnier demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 2 juin 2025 du maire de Chalon-sur-Saône qui sur l'ensemble du territoire de la commune et jusqu'au 1er septembre 2025 a interdit d'utiliser de manière ostentatoire le drapeau palestinien dans l'espace public, de l'afficher en façade des immeubles et de manière visible de l'espace public et de le proposer à la vente sur les marchés ambulants.

Sur la jonction avec la requête n° 2501933 :

3. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de joindre à la présente instance la requête en référé liberté, enregistrée le 3 juin 2025 à 17h11 sous le n° 2501933, présentée par Mme Herody, l'association France Palestine Solidarité 71, la Ligue des Droits de l'Homme, le Mouvement pour la paix 21, le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples de Côte d'Or et l'association pour la Taxation des Transactions et l'Aide aux Citoyens de Côte d'Or.

Sur l'intervention de Mme Herody et autres :

4. Mme Herody, habitante de Chalon-sur-Saône et par ailleurs militante en faveur des droits du peuple palestinien, et l'association France Palestine Solidarité 71, la Ligue des Droits de l'Homme, le Mouvement pour la paix 21, le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples de Côte d'Or et l'association pour la Taxation des Transactions et l'Aide aux Citoyens de Côte d'Or, compte tenu de leur objet, justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de M. Mugnier. Leur intervention est, par suite, recevable.

Sur les conclusions aux fins de suspension de l'arrêté :

En ce qui concerne l'urgence :

5. M. Mugnier justifie d'une situation d'urgence particulière rendant nécessaire l'intervention d'une mesure de sauvegarde d'une liberté fondamentale dans les quarante-huit heures dès lors que l'arrêté en litige, d'une part, prive, compte tenu de son objet et de son application immédiate, le requérant et les habitants de Chalon-sur-Saône de la possibilité d'exprimer, légalement et pacifiquement, leur soutien à la population civile palestinienne en arborant, publiquement, le drapeau palestinien et, d'autre part, les expose, ainsi qu'en dispose l'article 2 de la décision contestée, en cas de méconnaissance de ces interdictions, à des poursuites pénales.

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

6. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* ». Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ; 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; (...) »*

7. D'une part, le respect de la liberté d'expression et de la liberté du commerce et de l'industrie, qui ont le caractère d'une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doit être concilié avec l'exigence constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

8. D'autre part, dans le contexte actuel marqué par les hostilités dont le Proche Orient est le théâtre et ses répercussions sur le territoire national sous la forme notamment d'une recrudescence des actes à caractère antisémite, l'utilisation dans l'espace public du drapeau palestinien pour manifester un soutien explicite au Hamas, organisation terroriste, ou pour servir de signe de ralliement à des individus réunis pour commettre des violences à l'encontre des personnes ou des biens, serait s'il était établi de nature à troubler l'ordre public. Il appartiendrait alors au maire, garant de la sécurité publique en vertu des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, d'apprécier, à la date à laquelle il se prononce, la réalité et l'ampleur des risques de troubles à l'ordre public liés à l'usage de ce drapeau et de prendre les mesures adaptées, nécessaires et proportionnées aux circonstances pour prévenir de tels troubles en tenant compte des moyens dont il dispose aux fins d'assurer la préservation de l'ordre public.

9. En l'espèce par l'arrêté litigieux, le maire de Chalon-sur-Saône a interdit d'utiliser de manière ostentatoire le drapeau palestinien dans l'espace public, de l'afficher en façade des immeubles de manière visible de l'espace public et de le proposer à la vente sur les marchés ambulants au motif que, dans la nuit du 31 mai au 1er juin 2025, des émeutes faisant suite à la victoire du Paris Saint Germain dans une compétition européenne de football, s'étaient déroulées sur le territoire de la commune, que certains des auteurs de troubles interpellés arboraient un drapeau palestinien, que ce drapeau était porté comme « étendard de rébellion » pour inciter à la violence, qu'il est utilisé sur le territoire national par « des groupuscules aux idéologies fondamentalement contraires aux valeurs de la République qui s'en servent pour tenter de déstabiliser l'Etat français » et que, dans ces conditions, l'interdiction de l'usage de ce drapeau sur la voie publique et de sa vente sur les marchés était nécessaire et proportionnée afin de prévenir des troubles graves à l'ordre public et d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

10. En premier lieu, compte tenu des motifs ainsi rappelés de l'arrêté litigieux, la commune défenderesse ne peut sérieusement soutenir que les mesures d'interdiction contestées ne portent pas atteinte à la liberté d'une partie de la population chalonnaise d'exprimer publiquement et pacifiquement, en arborant le drapeau objet du litige, son soutien à une des parties au conflit israélo-palestinien.

11. En second lieu, d'une part, il n'est pas établi ni même allégué que le drapeau palestinien aurait été utilisé à Chalon-sur-Saône aux fins de ralliement de partisans de l'idéologie du Hamas ou de soutien à toute autre organisation terroriste. Il ne résulte pas davantage de l'instruction que sur le territoire communal, dans la nuit du 31 mai au 1er juin 2025 ou à toute autre période, « des groupuscules aux idéologies fondamentalement contraires aux valeurs de la République » se seraient servis de ce drapeau pour tenter de déstabiliser l'Etat français.

12. D'autre part, il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'intervention de la police municipale et du rapport d'information du commissaire chef de circonscription de la police nationale de Chalon-sur-Saône que si des dégradations et violences ont été perpétrées dans la nuit du 31 mai au 1er juin 2025, sur les cinquante auteurs de troubles interpellés, un seul individu était porteur d'un drapeau palestinien. En outre aucun élément ne permet d'établir qu'il en faisait usage pour défier les forces de l'ordre et inciter à la violence. Par ailleurs, il n'est pas contesté qu'aucun incident n'a été signalé à l'occasion des onze manifestations qui se sont déroulées pendant l'année écoulée et au cours desquelles les participants arboraient le drapeau palestinien. Ainsi, en l'état de l'instruction, il n'est pas établi que le drapeau palestinien serait à Chalon-sur-Saône un signe de ralliement d'individus déterminés à troubler gravement l'ordre public. Il s'ensuit que le maire de Chalon-sur-Saône ne démontre pas la réalité d'un risque présentant un caractère de gravité suffisant pour justifier que la population chalonnaise soit privée pendant trois mois de la possibilité d'exprimer publiquement et pacifiquement son soutien à la cause palestinienne en arborant le drapeau palestinien et que ces drapeaux soient interdits à la vente sur les marchés de la commune.

13. Il résulte de ce qui précède, d'une part, que l'arrêté attaqué porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et à la liberté du commerce et de l'industrie et, d'autre part, que le requérant justifie de la condition d'urgence. Il y a lieu, par suite d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 2 juin 2025 du maire de Chalon-sur-Saône.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Si le requérant demande également au juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative d'enjoindre à la commune de Chalon-sur-Saône de s'abstenir de toute mesure ayant pour effet d'interdire de manière générale « l'arborage » du drapeau palestinien, la vente de ce drapeau et toute manifestation défendant la cause palestinienne, de telles conclusions ne sont justifiées par aucune considération d'urgence particulière et doivent par suite être rejetées.

Sur les frais liés aux litiges :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Chalon-sur-Saône la somme de 800 euros à verser à M. Mugnier en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées sur le même fondement par la commune de Chalon-sur-Saône et par Mme Herody et autres.

O R D O N N E

Article 1er : L'intervention de Mme Herody et autres est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 2 juin 2025 du maire de Chalon-sur-Saône est suspendue.

Article 3 : La commune de Chalon-sur-Saône versera la somme de 800 euros à M. Mugnier en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la commune de Chalon-sur-Saône sont rejetées.

Article 6 : Les conclusions de Mme Herody et autres aux fins de jonction et au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Clément Mugnier, à la commune de Chalon-sur-Saône, à Mme Sylvie Herody, à l'association France Palestine Solidarité 71, à la Ligue des Droits de l'Homme, au Mouvement pour la paix 21, au Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples de Côte d'Or et à l'association pour la Taxation des Transactions et l'Aide aux Citoyens de Côte d'Or.

Copie en sera adressée au préfet de Saône-et-Loire.

Fait à Dijon, le 4 juin 2025.

Le juge des référés,



O. Rousset

La République mande et ordonne au préfet de Saône-et-Loire 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.

Pour expédition,

La greffière,

