



La référence du droit en ligne



Le principe de neutralité des édifices
publics (CE, 27 juillet 2005, Commune de
Sainte-Anne)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Une solution de principe : la neutralité des bâtiments et édifices publics	4
A – Un principe fondamental du service public	4
1 – Essai de définition du principe de neutralité des services publics	4
2 – Quelques illustrations du principe de neutralité.....	4
B – Un principe applicable aux bâtiments et édifices publics	6
1 – Les textes applicables	6
2 – La solution du 27 juillet 2005	6
II – Une solution d'espèce : le drapeau en cause constitue le symbole d'une revendication politique. 7	
A – Des signes à identifier	7
1 – Les signes symbolisant une identité culturelle.....	7
2 – Les signes traduisant une forme d'engagement militant.....	7
B – Le drapeau en cause : un signe revendicatif	9
1 – Les arguments de la commune.....	9
2 - La solution du 27 juillet 2005	9
Conseil d'Etat, 27 juillet 2005, Commune de Sainte-Anne.....	10

Introduction

Bien qu'il existe deux catégories de services publics, les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux, soumis à des régimes juridiques distincts, l'ensemble de ces services obéit à un cœur de règles communes. Ces dernières sont appelées les lois de Rolland, du nom du professeur qui les a théorisé. L'on trouve le principe d'adaptabilité, le principe de continuité et le principe d'égalité. Est, par ailleurs, souvent rattaché à ce dernier principe celui de neutralité des services publics, principe en cause en l'espèce.

Dans cette affaire, le conseil municipal de Sainte-Anne a, par une délibération du 6 octobre 1995, approuvé la pose d'un drapeau rouge, vert et noir sur le fronton de la mairie. Estimant cette délibération illégale, le préfet de la Martinique a demandé au tribunal administratif de Fort-de-France d'annuler ladite décision. Celui-ci, le 20 avril 1999, a fait droit à cette demande. La commune a donc fait appel devant la cour administrative d'appel de Bordeaux pour faire annuler ce jugement, mais celle-ci a rejeté cette requête. Un pourvoi en cassation a donc été intenté devant le Conseil d'Etat qui, le 27 juillet 2005, a confirmé la solution de la cour d'appel, en se basant sur le principe de neutralité des services publics.

C'est là l'apport de l'arrêt commenté : jusqu'ici peu de règles existaient en matière de pavoisement des édifices publics. En effet, aucun texte législatif ou réglementaire n'était venu encadrer l'apposition de drapeaux et autres signes sur la façade des édifices publics. Quant au principe de neutralité, il avait déjà fait l'objet de multiples applications jurisprudentielles, mais aucune solution relative au problème qui nous occupe n'avait été consacrée. L'arrêt Com. de Sainte-Anne vient combler cette carence en prévoyant l'application du principe de neutralité au pavoisement des édifices publics : est, ainsi, interdit le fait d'apposer sur la façade d'un bâtiment public des signes manifestant une revendication politique, religieuse ou philosophique. Cette solution s'explique par le fait que ce qui représente l'Administration, garante de l'intérêt général, doit être en accord avec les principes qui la gouvernent : ainsi, si l'Administration se doit d'être impartiale, il faut que la façade de ses bâtiments ne révèle aucun parti pris politique, religieux ou philosophique. Ce faisant, la réponse apportée par le Conseil d'Etat aux problèmes qui se posent dans certaines communes appellent une nouvelle interrogation : comment identifier les signes revendicatifs ? La méthode suivie en l'espèce par le Conseil d'Etat semble suggérer qu'il faille procéder à une appréciation au cas par cas, en replaçant le signe litigieux dans le contexte historique ou culturel local.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'application du principe de neutralité aux bâtiments et édifices publics (I), pour analyser, dans une seconde partie, la qualification du drapeau litigieux retenu par le juge administratif (II).

I – Une solution de principe : la neutralité des bâtiments et édifices publics

Le principe de neutralité des services publics fait l'objet depuis quelques années de multiples consécutions (A). L'arrêt étudié est, alors, l'occasion pour le Conseil d'Etat de l'appliquer aux bâtiments et édifices publics (B).

A – Un principe fondamental du service public

Il faut ici, au préalable, tenter de définir le principe de neutralité (1), avant d'en donner quelques illustrations (2).

1 – Essai de définition du principe de neutralité des services publics

Précisons pour commencer que ce principe a fait l'objet de multiples consécutions jurisprudentielles. Ainsi, le Conseil constitutionnel le qualifie de « corollaire » du principe d'égalité (CC, 18/09/1986, Liberté de communication), ou de principe fondamental du service public (CC, 23/07/1996, France Telecom). Ce principe a pour objet de garantir des libertés aussi fondamentales que celle d'opinion ou de croyance : ainsi, face à une société divisée, le rôle de l'Etat, et plus généralement celui de toutes les autorités chargées de l'exécution d'un service public, est de demeurer un arbitre impartial garant de l'intérêt général. L'administration se doit donc d'être impartiale et de n'exprimer, tant au travers de ses symboles que de ses actions, une quelconque préférence politique, religieuse ou philosophique. Ce principe interdit donc aux agents d'exprimer leurs préférences politiques ou religieuses, ou de différencier le service selon les conceptions des agents ou des usagers.

Ce principe a, on l'aura compris, des liens étroits avec d'autres principes comme celui de laïcité, principe qui a, en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, valeur constitutionnelle. Pour le Conseil d'Etat, la neutralité est, ainsi, avec la liberté religieuse et le respect du pluralisme, l'un des trois éléments composant le principe de laïcité (rapport de 2003). Les principes de laïcité et de neutralité existent au niveau européen, mais la Cour européenne des droits de l'Homme laisse une grande latitude aux Etats membres afin d'assurer leur application : à charge pour eux d'organiser les rapports entre l'Eglise et l'Etat dans le respect des droits et libertés garantis par la Convention.

Quelques illustrations de ce principe peuvent être données.

2 – Quelques illustrations du principe de neutralité

L'obligation d'impartialité qui s'impose à l'Etat a fait l'objet de multiples consécutions. Beaucoup d'entre elles concernent le milieu scolaire. Ainsi, au nom du principe de neutralité, le juge administratif sanctionne des décisions pouvant porter atteinte à l'impartialité qui doit régir le fonctionnement des établissements scolaires. A titre d'exemple, le juge interdit d'une part la réunion de groupements politiques d'élèves au sein des établissements scolaires (CE, 8/11/1985, Min. de l'Education nationale c/ Rudent), d'autre part aux agents de l'enseignement public de manifester dans le cadre du service leurs croyances religieuses (CE, avis, 3/05/2000, Mlle. Mateaux). Toujours en matière religieuse, le principe de neutralité est méconnu par l'apposition sur les établissements publics ou dans les salles de classes de signes religieux.

Mais, cette jurisprudence connaît des limites et le juge administratif considère en conséquence que certaines décisions ne portent pas atteinte au principe de neutralité. Ainsi, un CROUS peut prévoir une salle permettant aux étudiants de pratiquer leur religion (CE, réf., 6/05/2008, Bounemcha). En matière politique, aucune entorse au principe n'est causée par l'organisation d'un débat d'ordre civique ou social, ou par l'affichage de documents syndicaux.

L'intérêt de l'arrêt Com. de Sainte-Anne est d'étendre le principe de neutralité au pavoisement des édifices publics.

B – Un principe applicable aux bâtiments et édifices publics

Il faut, au préalable, relever la relative rareté des normes applicables au pavoisement des édifices publics (1), avant d'en venir au principe consacré en l'espèce (2).

1 – Les textes applicables

Si l'article 2 de la Constitution de 1958 fait référence au drapeau tricolore, aucun texte, comme le relevait le ministre de l'intérieur dans une réponse à une question d'un parlementaire, ne détermine les règles relatives au pavoisement des édifices publics. Seul des textes au champ d'application limité existent. Ainsi, l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat interdit l'apposition de signes religieux sur les établissements publics. C'est sur cette base que la cour administrative d'appel de Nantes a censuré la décision d'une commune de maintenir un crucifix dans la salle du conseil municipal. Autre texte : le décret du 13 septembre 1989 prévoit la possibilité de suspension d'un maire qui refuserait de suivre les instructions du premier ministre en matière de pavoisement des établissements publics à l'occasion d'un événement particulier. C'est sur cette base qu'un maire a été suspendu de ses fonctions parce qu'il refusait de mettre en berne les drapeaux à l'occasion du décès du maréchal de Lattre de Tassigny. L'on peut enfin citer la circulaire du ministre de l'intérieur du 20 juillet 1920 qui prévoyait que seul le drapeau tricolore peut être arboré sur les édifices publics.

Cette carence explique peut-être que de nombreuses propositions de loi aient été déposées en la matière. L'arrêt du Conseil d'Etat vient donc combler un vide juridique.

2 – La solution du 27 juillet 2005

Dans un considérant de principe relativement bref, le Conseil d'Etat relève 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 ». Ce faisant, la Haute juridiction étend l'application du principe de neutralité au pavoisement des bâtiments et édifices publics. Cette solution est justifiée par le commissaire du Gouvernement Donnat par le fait que la façade des édifices publics, lieu d'exercice de la puissance collective, est ce que voit le citoyen en premier. La façade est donc un endroit symbolique qui représente l'Administration. En conséquence, ce qui la caractérise, comme l'exigence de neutralité, doit se manifester au travers de qui la représente. Comme le relève Mr. Donnat, chaque citoyen est donc « en droit d'attendre des autorités responsables d'un service public qu'elles ne lui imposent pas, sur la voie publique, la vue d'un signe symbolisant un attachement particulier à un courant de pensée, à un parti politique ou à des convictions religieuses ». A contrario, l'apposition d'un signe politique pourrait être interprété, à tort ou à raison, comme une volonté de propagande ou prosélytisme, ou suggérer que l'activité du service public s'exerce en considération des opinions politiques ou religieuses des usagers. Une fois posé ce principe, reste à déterminer les symboles qui constituent une revendication politique, religieuse ou philosophique.

II – Une solution d’espèce : le drapeau en cause constitue le symbole d’une revendication politique

Pour appliquer le principe ainsi dégagé, encore faut-il être confronté à un signe manifestant une revendication politique, religieuse ou philosophique. En conséquence, des difficultés d’identification de ces signes peuvent se poser (A). Celles-ci doivent être analysées avant d’en venir à la solution retenue en l’espèce (B).

A – Des signes à identifier

L’identification des signes revendicatifs peut poser problème : comment, alors, les distinguer des signes symbolisant une simple identité culturelle (1). Par ailleurs, les signes traduisant une forme d’engagement militant peuvent-ils être assimilés à des signes revendicatifs interdits par la jurisprudence étudiée présentement (2).

1 – Les signes symbolisant une identité culturelle

Il est ici fait référence aux multiples signes utilisés par les collectivités locales, communes, département et régions, pour manifester leur identité. Comment les distinguer des signes revendicatifs ? L’exemple de l’emblème apposé sur les bâtiments publics de Vendée permettra répondre à cette question. Cet emblème représentait deux cœurs entrelacés surmontés d’une couronne représentant une croix. A première vue, il y a là sur un édifice public un signe manifestant une appartenance religieuse. Pourtant, le juge administratif a considéré que celui-ci n’avait pas eu pour objet de promouvoir une religion, mais avait au contraire pour fonction de symboliser, au travers de repères historiques, l’action du département. Ce faisant, le juge fait primer le caractère identitaire et culturel du signe sur sa signification religieuse. Pour parvenir à cette solution, le juge a, et c’est semble-t-il la clé du problème, replacé le signe dans le contexte local, historique, culturel. En d’autres termes, un emblème identique placé sur un bâtiment d’un département avec une histoire différente aurait pu être interdit. Chaque signe devra donc être interprété à l’aune de l’histoire, des traditions locales, voire même du contexte politique local. C’est de cette façon que l’on pourra distinguer un signe qui n’a qu’une fonction identitaire d’un signe véritablement revendicatif.

D’autres problèmes se posent pour les signes traduisant une forme d’engagement militant.

2 – Les signes traduisant une forme d’engagement militant

Certaines communes ont pris, depuis quelques années, l’habitude d’apposer sur le fronton de la mairie des affiches manifestant un engagement relatif à une question sociale ou de politique internationale : ainsi, en va-t-il des communes qui au nom de la solidarité avec le peuple tibétain, affichent le drapeau du Tibet au côté du drapeau tricolore. Analysons d’abord cette situation au regard des textes. Ainsi, la loi du 2 mars 1982 interdit aux communes d’émettre des vœux politiques. De plus, chaque décision municipale doit être motivée par un intérêt local, ce qui ne sera pas toujours le cas en pareille hypothèse.

La question posée maintenant est de savoir si de tels signes pourraient être assimilés à des signes manifestant une revendication politique, religieuse ou philosophique, et en conséquence être interdits sur la base de la jurisprudence Com. de Sainte-Anne. En d'autres termes, le juge y verra-t-il une action incompatible avec le principe de neutralité, ou simplement une action citoyenne qui ne mérité aucune censure ? Les années qui viennent permettront probablement d'apporter des éléments de réponse à cette question.

Pour en revenir à l'espèce, le drapeau en cause porte-t-il atteinte au principe de neutralité ?

B – Le drapeau en cause : un signe revendicatif

Le travail de qualification, vu il y a quelques lignes, doit maintenant être fait à propos du drapeau rouge, vert et noir apposé sur le fronton de la commune de Sainte-Anne. Il importe alors de relever les arguments de la commune (1), pour ensuite analyser la solution retenue par le Conseil d'Etat (2).

1 – Les arguments de la commune

La commune considère que la cour d'appel a dénaturé les pièces du dossier en considérant que le drapeau en cause constituait une revendication politique. Pour les représentants de la commune, ce drapeau aurait la même signification identitaire que les différents drapeaux figurant sur les bâtiments d'autres communes de France. Par ailleurs, ce drapeau serait reconnu par les habitants de la commune comme l'emblème de l'île, et ce toutes tendances politiques et toutes origines ethniques confondues. Quant à l'argument selon lequel ce drapeau symboliserait la revendication autonomiste de l'île, ce caractère aurait, avec le temps, perdu de sa force. Et, ce drapeau ne symboliserait plus aujourd'hui que la simple expression d'une identité culturelle, comme vu précédemment. En conséquence, pour apprécier la validité des arguments de la commune, il y a lieu de se placer dans le contexte local. C'est en suivant cette méthode que le Conseil d'Etat tranche le litige à lui posé.

2 - La solution du 27 juillet 2005

La Haute juridiction relève d'abord que ce drapeau n'est pas l'emblème d'un parti politique déterminé. Pour autant, « il est le symbole d'une revendication politique exprimée par certains mouvements présents en Martinique ». En conséquence, il s'agit d'un signe manifestant une revendication politique. Pour parvenir à cette solution, le Conseil d'Etat se base sur plusieurs éléments. En premier lieu, le maire de Sainte-Anne est le président-fondateur du Mouvement démocratique écologique pour une Martinique souveraine, mouvement défendant des positions autonomistes. Par ailleurs, le drapeau litigieux figure sur le site internet du mouvement avec pour légende « drapeau nationaliste martiniquais ». Aussi, le maire de Sainte-Anne a eu l'occasion d'exprimer des positions indépendantistes. Enfin, les drapeaux du conseil général et du conseil régional ne reprennent pas les couleurs du drapeau litigieux. En conséquence, en se plaçant au cœur du contexte politique local, le Conseil d'Etat conclue que ce drapeau constitue une revendication politique contraire au principe de neutralité des services publics.

Conseil d'Etat, 27 juillet 2005, Commune de Sainte-Anne

Requête par laquelle la commune de Sainte-Anne demande au Conseil d'Etat :
 1°) d'annuler l'arrêt en date du 24 juin 2003 par lequel la Cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté son appel formé contre le jugement du 20 avril 1999 par lequel le Tribunal administratif de Fort-de-France a annulé, à la demande du préfet de la Martinique, la délibération du 6 octobre 1995 du conseil municipal approuvant la pose d'un drapeau rouge, vert, noir sur le fronton de la mairie ;
 2°) statuant au fond, d'annuler ce jugement et de rejeter la demande présentée par le préfet de la Martinique devant le tribunal administratif ;

Considérant qu'en se fondant, pour apprécier la légalité de la délibération du 6 octobre 1995 par laquelle le conseil municipal de la commune de Sainte-Anne a approuvé la pose d'un drapeau rouge, vert, noir sur le fronton de la mairie, sur la circonstance 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, la cour administrative d'appel de Bordeaux n'a commis aucune erreur de droit ;

Considérant que la cour, en estimant que le drapeau rouge, vert et noir, s'il n'est pas l'emblème d'un parti politique déterminé, est le symbole d'une revendication politique exprimée par certains mouvements présents en Martinique, a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation exempte de dénaturation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Sainte-Anne n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué, qui est suffisamment motivé ;... [rejet]