

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2503369**

---

M. X et autres

---

Mme X  
Juge des référés

---

Ordonnance du 25 juin 2025

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 juin 2025, Messieurs X, X et X, représentés par Me Lendom, demandent au juge des référés, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision implicite par laquelle le maire de Nice a refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice ;

2°) d'enjoindre au maire de Nice de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir, dans l'attente du jugement au fond ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Nice une somme de 1 800 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 l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et immédiate à leurs intérêts ; le maintien des drapeaux israéliens sur la façade de la mairie participe à l'amalgame qui pourrait être fait entre la politique du gouvernement israélien et la commune de Nice, et accroît le risque pour la sécurité publique des niçois ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse, dès lors que :

- la décision méconnaît le principe de neutralité du service public ;
- elle méconnaît les articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales ;
- le pavoisement litigieux constitue une revendication politique et n'est pas conforme aux engagements internationaux de la France.

Par un mémoire, enregistré le 23 juin 2025, la ville de Nice représentée par Me de Faÿ conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la mise à la charge des requérants de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice.

Elle soutient que :

- l'urgence n'est pas caractérisée dès lors que le seul et unique message véhiculé par l'apposition des drapeaux israéliens est le soutien aux otages détenus par le Hamas, elle ne traduit de ce fait, aucune contradiction avec les prises de positions diplomatiques officielles de l'Etat français et n'est à l'origine d'aucun trouble à l'ordre public ;
- aucun moyen n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

Vu la requête au fond enregistrée sous le n° 2402746 par laquelle messieurs X, X et X demandent l'annulation de la décision en litige.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

La présidente du Tribunal a désigné Mme X, première conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme X,
- et les observations Me Lendom représentant messieurs X, X et X qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens, et soutient en outre que l'apposition des drapeaux donne l'impression que la ville de Nice soutient l'Etat d'Israël dans le conflit israélo-palestinien, que cette apposition fait de Nice une cible privilégiée et crée une anxiété pour les Niçois, qu'il y a urgence à déconnecter la ville de Nice du conflit israélo-palestinien, ainsi que les observations de Me de Faÿ représentant la commune de Nice qui conclut aux mêmes fins que son mémoire par les mêmes moyens et fait valoir que le pavoisement est un soutien aux otages du Hamas, ce qui était confirmé par les affichages effectués par la mairie de soutien aux otages, affichages qui ont duré jusqu'en avril 2025, qu'en outre, cette position du maire de Nice d'opposition au terrorisme s'explique notamment par les actes de terrorisme auxquels la ville a été confrontée et aussi par le soutien à la ville de Netanya jumelée avec la ville de Nice, laquelle a toujours apporté son soutien à Nice.

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

Considérant ce qui suit :

1. Messieurs X, X et X demandent la suspension de l'exécution de la décision implicite par laquelle le maire de Nice a refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice.

Sur les conclusions à fin de suspension :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* ».

3. D'une part, l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

4. Il résulte de l'instruction qu'en dépit de la volonté du maire de Nice de cantonner l'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice à un symbole de soutien aux otages israéliens détenus par le Hamas, organisation terroriste, ce pavoisement, eu égard à sa persistance dans le temps, à l'ampleur prise par le conflit au Moyen-Orient et aux tensions mondiales existantes, ne peut être regardé comme un unique symbole de soutien aux otages mais doit également être regardé comme un soutien à l'Etat israélien, les drapeaux étant au demeurant les symboles politiques d'une autorité étrangère. L'apposition des drapeaux israéliens sur le fronton de la mairie de Nice doit donc être considérée comme symbolisant la revendication d'une opinion politique. Dans ces conditions, au regard du contexte international et de l'intensification du conflit au Moyen-Orient, les requérants sont fondés à soutenir qu'il y a urgence à suspendre la décision contestée.

5. D'autre part, en l'état de l'instruction, les moyens soulevés par messieurs Braquet, Busquet et Desgrange tirés de la méconnaissance du principe de neutralité du service public et de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-29 et L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales sont propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision en litige.

6. Les deux conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant remplies, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 521-1, L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative que le juge des référés peut, y compris de sa propre initiative lorsque la décision contestée est une décision administrative de rejet, assortir la mesure de suspension qu'il ordonne de l'indication des obligations provisoires qui en découleront pour l'administration et qui pourront consister à réexaminer la demande dans un délai déterminé ou, le cas échéant, à prendre toute mesure conservatoire utile compte tenu de l'objet du litige, du moyen retenu et de l'urgence. Toutefois, ces mesures doivent être celles qui sont impliquées nécessairement par la décision de suspension.

8. En l'espèce, ainsi que le demandent les requérants, il y a lieu d'enjoindre au maire de Nice de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Nice, la somme globale de 1 000 euros en application de ces dispositions.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de la décision implicite par laquelle le maire de Nice a refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Nice de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie de Nice dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : La commune de Nice versera à messieurs X, X et X la somme globale de 1 000 (mille) euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. X, à M. X, à M. X et à la commune de Nice.

Par décision du 24 juin 2025, la présidente du tribunal a autorisé l'occultation du nom des magistrats et greffier en application des articles L.10 alinéa 3 et R. 741-14 alinéa 2 du code de justice administrative.

Fait à Nice, le 25 juin 2025.

La juge des référés,

X

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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 conforme,  
P. Le greffier en chef,  
La greffière,