

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

N°2409674

---

M. A... X...

---

M. Xavier Pottier  
Président-rapporteur

---

Mme Marion Leboeuf  
Rapporteuse publique

---

Audience du 10 décembre 2024  
Décision du 20 décembre 2024

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Melun

(8ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés respectivement le 1er août et le 3 novembre 2024, M. A... X..., représenté par Me Safatian, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté de la préfète du Val-de-Marne du 31 mai 2024 interdisant la manifestation « Vivre ensemble stop racisme à la mairie » prévue le jour-même à 15 heures sur la place de l'hôtel de Ville à Villiers-sur-Marne ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 1 euro symbolique, assortie des intérêts légaux à compter de la réception de la demande de décision préalable, en réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi à raison de cette interdiction ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. X... soutient que l'arrêté attaqué :

- méconnaît l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, dès lors qu'il n'indique pas la qualité de son auteur ;
- viole le droit à un recours juridictionnel effectif, dès lors qu'il lui a été notifié 4 heures et 36 minutes avant le début de la manifestation projetée, rendant ainsi impossible la saisine du juge administratif, même au moyen d'une requête en référé-liberté ;
- est entaché d'erreurs de fait et d'appréciation ;
- porte une atteinte disproportionnée aux libertés de manifestation et de réunion ;
- et lui a causé un préjudice moral dont il est fondé à demander la réparation à l'Etat.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 septembre 2024, la préfète du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête en faisant valoir que les moyens soulevés par M. X... ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 20 novembre 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, points 8 et 9 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code pénal ;
- le code de la sécurité intérieure, et notamment ses articles L. 211-1 à L. 211-4, ainsi que la décision du Conseil d'Etat du 4 décembre 2023 (n° 487984) refusant de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité contestant l'article L. 211-4 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et notamment son article 23 et le septième alinéa de son article 24 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pottier, président-rapporteur
- les conclusions de Mme Leboeuf, rapporteure publique,
- et les observations de Me Safatian, représentant M. X..., de M. X..., et de Mme F..., représentant le préfet du Val-de-Marne.

Considérant ce qui suit :

1. M. X..., conseiller municipal de la commune de Villiers-sur-Marne (94350), a déclaré le 27 mai 2024 à la préfecture du Val-de-Marne, au nom du mouvement « Villiers à Venir », groupe d'élus siégeant au conseil municipal, son intention d'organiser le 31 mai suivant à 15h00, sur la place de l'hôtel de ville à Villiers-sur-Marne, une manifestation intitulée « Vivre ensemble stop racisme à la mairie ». Par un arrêté du 31 mai 2024, la préfète du Val-de-Marne a interdit cette manifestation.

Sur le cadre juridique applicable :

2. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

3. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figure notamment le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit l'application d'un régime déclaratif à l'organisation des manifestations sur la voie publique : « *Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique (...)* ». Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 211-2 du même code : « *La déclaration (...) indique le but de la manifestation (...)* ». Aux termes de l'article L. 211-4 du même code : « *Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu (...)* ».

5. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police, lorsqu'elle est saisie de la déclaration préalable prévue à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure ou informée d'un ou plusieurs appels à manifester, d'apprécier le risque de troubles à l'ordre public et de prendre les mesures de nature à prévenir de tels troubles sous le contrôle du juge administratif. De telles mesures doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi et aux circonstances qui l'ont motivé. Si une interdiction peut être motivée par le risque de troubles matériels à l'ordre public, consistant notamment en des violences contre les personnes et en des dégradations des biens, et par la nécessité de prévenir la commission suffisamment certaine et imminente d'infractions pénales susceptibles de mettre en cause la sauvegarde de l'ordre public même en l'absence de troubles matériels, une telle mesure ne peut être prise qu'en dernier recours, lorsque l'autorité compétente ne peut parer à ces risques par des mesures de police appropriées.

6. Aux termes du septième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : « *Ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement* ».

#### Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'interdiction de manifester :

7. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de la déclaration déposée le 27 mai 2024 à la préfecture du Val-de-Marne et du procès-verbal de la séance du conseil municipal du 21 mai 2024, que la manifestation interdite par l'arrêté attaqué, intitulée « *Vivre ensemble stop racisme à la mairie* », visait, selon les termes de la requête, à « *contester la décision du maire Les Républicains de Villiers-sur-Marne, Monsieur G... E..., refusant de sanctionner les propos manifestement racistes tenus en public par un agent de la commune (...), [et] de diligenter une quelconque enquête administrative à ce sujet, malgré la diffusion de l'enregistrement de l'altercation au cours de laquelle ceux-ci ont été prononcés lors de la séance du conseil municipal du 21 mai 2024* ».

8. Il ressort également des pièces du dossier, et notamment de la motivation de l'arrêté attaqué et du mémoire en défense signés par la préfète du Val-de-Marne, que l'interdiction contestée est principalement fondée sur le motif suivant : « *Considérant que M. A... X... a publié*

sur les réseaux sociaux un communiqué présentant une photographie du maire lors des vœux du 7 janvier 2024 avec la mention « A Villiers on a aussi un D... C... » et « drapeau Palestine autorisé »; que cette publication a donc une portée ouvertement antisémite et constitue un appel à la haine en raison de la religion ».

9. M. X... précise, au soutien de sa requête, que la première proposition, factuelle, de ce motif renvoie à une publication qu'il avait faite sur les réseaux sociaux *Instagram* et *X* « consistant, non en une photographie du maire de la commune de Villiers-sur-Marne comme cela est indiqué de manière erronée dans l'arrêté en litige, mais en un extrait d'un enregistrement vidéo d'un discours de ce dernier prononcé à l'occasion de la cérémonie des vœux qui s'est tenue à la mairie le 7 janvier 2024 et au cours duquel il a proclamé un soutien sans réserve à l'action militaire du gouvernement israélien dans la bande de Gaza ».

10. M. X... ajoute qu'il « avait assorti cette publication des mentions énoncées dans le considérant précité afin de mettre en lumière l'identité de position entre le maire de Villiers-sur-Marne et l'ancien député des Français de l'étranger, Monsieur D... C..., qui appartient au même parti politique que Monsieur E... (« *Les Républicains* ») et qui s'est régulièrement distingué, dans ses prises de position officielles et médiatiques, par son alignement systématique et inconditionnel à la politique du gouvernement actuel de l'Etat d'Israël ».

11. Le requérant en conclut qu'il s'agissait pour lui « d'établir un parallèle entre cet ancien député et Monsieur E... afin de faire ressortir le caractère outrancier et déséquilibré selon lui des propos de ce dernier au sujet du conflit israélo-palestinien », et qu'« A aucun moment, il ne saurait être soutenu sérieusement qu'une telle publication, dont le caractère polémique n'est pas contesté, caractériserait l'expression d'une opinion antisémite ou un quelconque appel à la haine en raison de la religion ».

12. Eu égard au caractère circonstancié de l'ensemble de ces explications, aux pièces justificatives dont elles sont assorties, et à l'absence de toute contradiction de leur exactitude matérielle par la préfète du Val-de-Marne, le contexte susrelaté doit être tenu pour établi. Or, en estimant, dans ce contexte, que la publication de la mention « A Villiers on a aussi un D... C... » « a (...) une portée ouvertement antisémite » et « constitue un appel à la haine en raison de la religion », la préfète du Val-de-Marne s'est livrée à une qualification juridique erronée des faits.

13. En outre, s'il est constant que M. B... a « autorisé » les participants de la manifestation à porter le drapeau de la Palestine, cette circonstance - même jointe à la mention précitée et appréciée dans le contexte international que fait valoir la préfète du Val-de-Marne dans son mémoire en défense, à savoir le conflit israélo-palestinien, et dans le contexte d'une divergence d'appréciation sur ce conflit entre le maire de Villiers-sur-Marne et M. B..., auquel fait également référence la préfète dans l'arrêté attaqué - ne permet pas de caractériser la commission suffisamment certaine et imminente de propos ou d'actes antisémites. Le requérant est dès lors fondé à soutenir que la préfète du Val-de-Marne s'est également livrée, sur ce point, à une qualification juridique erronée des faits.

14. Enfin, les références imprécises à une tentative « de susciter une mobilisation communautaire en utilisant l'actualité politique internationale et nationale », ou à « un rassemblement pour assigner à une identité en mobilisant une communauté au profit d'un conflit personnel », ne sauraient, moins encore, suffire à caractériser la commission suffisamment certaine et imminente de propos ou d'actes antisémites. Ces motifs ne permettent pas non plus d'établir un risque de troubles matériels à l'ordre public, alors qu'il n'est pas contesté que la manifestation interdite par l'arrêté contesté ne devait réunir que trois cents personnes dans un rassemblement

statique, et que la préfète du Val-de-Marne ne saurait sérieusement fait valoir, sans aucune explication, qu'elle ne disposerait pas des moyens de maintenir l'ordre autrement qu'en interdisant une telle manifestation.

15. Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent, et alors qu'une éventuelle modification du but de la manifestation indiqué dans la déclaration préalable ne constitue pas, en tant que telle, un motif de nature à justifier légalement une interdiction en application des dispositions précitées de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, M. X... est fondé à soutenir que la préfète du Val-de-Marne a entaché son arrêté de plusieurs erreurs d'appréciation et qu'elle a violé la liberté de manifestation garantie notamment par les articles L. 211-1 et suivants du code de la sécurité intérieure. Il s'ensuit qu'il y a lieu d'en prononcer l'annulation, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés à l'appui du recours en excès de pouvoir.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

16. En premier lieu, il résulte de ce qui a été énoncé précédemment que l'arrêté de la préfète du Val-de-Marne du 31 mai 2024 interdisant la manifestation « Vivre ensemble stop racisme à la mairie » prévue le jour même à 15 heures sur la place de l'hôtel de ville à Villiers-sur-Marne a violé la liberté de manifestation. Une telle illégalité constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

17. En deuxième lieu, il résulte également de ce qui a été énoncé plus haut que la préfète du Val-de-Marne a inexactement apprécié la publication de M. X... du 30 mai 2024 en lui prêtant une « portée ouvertement antisémite » et en la qualifiant d'« appel à la haine en raison de la religion ». Une telle illégalité constitue non moins, en tant que telle, une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

18. En troisième lieu, en vertu des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, applicables aux manifestations déclarées, la décision interdisant une manifestation sur la voie publique doit être dûment notifiée aux organisateurs. Il appartient, en outre, à l'autorité administrative d'informer le public par tout moyen utile de l'interdiction édictée. Il appartient à l'autorité administrative de procéder, dans toute la mesure du possible, à ces différentes mesures d'information dans un délai permettant de saisir utilement le juge administratif, notamment le juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

19. Le requérant soutient que « la préfète du Val-de-Marne, pourtant avisée de la déclaration de la manifestation dès le lundi 27 mai 2024, celle-ci ayant été effectuée par mail adressé dans la soirée du dimanche 26 mai au lundi 27 mai 2024 à 00:10, a attendu le vendredi 31 mai 2024, soit le jour même au cours duquel la manifestation devait se tenir, pour émettre son arrêté d'interdiction transmis à Monsieur X... par mail à 10h24 ».

20. Si le motif principal de l'interdiction contestée est fondé sur une circonstance, la publication décrite au point 9, qui aurait eu lieu la veille de la manifestation, selon la préfète du Val-de-Marne, il est toutefois constant que cette dernière en a été informée, le 30 mai 2024, dès 14h01, et que l'arrêté d'interdiction contesté n'a été pris que le lendemain, et notifié ce jour-là par un courrier électronique envoyé à M. X... à 10h24, soit, comme le relève le requérant, « 4 heures et 36 minutes avant le début de la manifestation projetée ».

21. Eu égard à la gravité de l'atteinte portée à la liberté de manifestation par l'interdiction en litige, la préfète du Val-de-Marne a - en attendant plus de dix-huit heures pour prendre et notifier

cette mesure, et en laissant à M. X... moins de cinq heures pour saisir utilement le juge du référé-liberté, rendant ainsi une telle saisine excessivement difficile, alors qu'il ne résulte pas de l'instruction, et n'est au demeurant pas même allégué, qu'elle n'aurait pu prendre et notifier cette interdiction durant l'après-midi ou ne serait-ce que le soir du 30 mai - a méconnu l'obligation qui lui incombait de procéder, dans toute la mesure du possible, à la notification de cette mesure dans un délai permettant de saisir utilement le juge administratif du référé-liberté. La circonstance, invoquée par la préfète du Val-de-Marne en défense, que le requérant n'apporterait pas la preuve qu'elle aurait intentionnellement accusé un tel retard dans le seul but de faire obstacle à un tel recours, est sans incidence sur le constat d'un tel manquement, qui présente un caractère objectif, et qui porte une atteinte disproportionnée au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Une telle violation constitue également une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

22. Enfin, en tant qu'organisateur de la manifestation interdite par l'arrêté en litige, et que personne nommément visée par les qualifications erronées de cet arrêté et intéressée à exercer la voie de recours à laquelle il a été porté une atteinte substantielle, M. X... justifie avoir personnellement subi un préjudice moral. Il y a dès lors lieu de condamner l'Etat à lui allouer la somme d'un euro symbolique qu'il demande en réparation de ce préjudice, mais tous intérêts compris au jour de la présente décision.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

23. Il y a lieu, en l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros qui est demandée par le requérant en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté de la préfète du Val-de-Marne du 31 mai 2024 est annulé.

Article 2 : L'Etat paiera à M. X... une indemnité d'un euro tous intérêts compris au jour de la présente décision.

Article 3 : L'Etat versera à M. X... une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761- 1 du code de justice administrative.

Article 4 : L'infime surplus (la différence entre la somme d'un euro assortie des intérêts et la somme d'un euro tous intérêts compris) des conclusions de la requête de M. X... est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. A... X... et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet du Val-de-Marne.

Délibéré après l'audience du 10 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Xavier Pottier, président-rapporteur,  
Mme Andreea Avirvarei, conseillère,  
Mme Jeanne Darracq-Ghittalah-Ciock, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 décembre 2024.

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

X. POTTIER

A. AVIRVAREI

La greffière,

C. LEROY

La République mande et ordonne au préfet du Val-de-Marne 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 conforme,  
La greffière,