

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE DIJON**

**N° 2601086**

---

M. SAREY et Mme SARI

---

M. Nicolet  
Juge des référés

---

Ordonnance du 18 mars 2026

54-035-01-05  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 17 mars 2026, M. Damien Saley et Mme Lamia Sabrina Sari, représentés par Me Marion Ogier et Me Xavier Sauvignet, demandent au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'article 7 du règlement intérieur du conseil municipal de Chalon-sur-Saône relatif à la tenue des membres du conseil municipal, adopté par la délibération du 14 janvier 2026 ;

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 :

- l'urgence est caractérisée en application de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal d'installation devant se réunir entre le 20 et le 22 mars 2026 ;

- l'atteinte portée à la liberté de culte et à la liberté de conscience est grave et manifestement illégale dès lors qu'elles supposent la liberté d'exprimer son appartenance religieuse, alors que la décision attaquée permettra au maire d'interdire à la requérante, conseillère municipale d'opposition qui porte le foulard islamique par convictions religieuses, de siéger ou de l'exclure de l'assemblée ;

- l'atteinte portée au libre exercice des mandats des élus locaux est grave et manifestement illégale dès lors que la décision contestée a pour effet de faire obstacle à ce qu'un membre du conseil municipal puisse siéger au sein du conseil municipal ou de restreindre le libre exercice de son mandat, alors que le principe de neutralité ne s'impose pas, notamment, aux élus locaux, et lorsque le port de signes religieux ne perturbe pas le

N° 2601086

fonctionnement normal de l'assemblée délibérante, et hors l'exercice d'attributions pour le compte de l'Etat, notamment en qualité d'officiers d'état civil ;

- la décision contestée est susceptible de caractériser une discrimination et elle méconnaît l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation de Eglises et de l'Etat, ainsi que les articles 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et porte aux libertés fondamentales en cause une atteinte grave et manifestement illégale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 mars 2026, la commune de Chalon-sur-Saône, représentée par Me Petit, conclut au rejet de la requête, à la suppression de deux mentions figurant dans la requête, et à ce que soit mise solidairement à la charge des requérants une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son Préambule ;  
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;  
- la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat ;  
- le code général des collectivités territoriales ;  
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Nicolet, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Lelong, greffière d'audience, M. Nicolet a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Ogier, pour les requérants ;  
- les observations de Me Callot, représentant la commune de Chalon-sur-Saône, qui a soulevé une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir de M. Saley, dès lors qu'il ne porte pas de foulard islamique.

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

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* ». Aux termes de 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* ».

2. Le conseil municipal de Chalon-sur-Saône a modifié le 14 janvier 2026 son règlement intérieur en adoptant un article 7 relatif à la tenue vestimentaire de ses membres, qui prohibe notamment le port de tout signe religieux ostensible et prévoit que le maire, en cas de non-respect de ces dispositions, dans le cadre de la police de l'assemblée, peut prendre les mesures prévues à l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales. En vertu de ces dispositions, le maire a seul la police de l'assemblée, et il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. Si ces dispositions, qui confient au seul maire la police de l'assemblée délibérante de la commune, n'excluent pas, par principe, qu'un membre du conseil municipal puisse être expulsé, de telles mesures revêtent un caractère d'exceptionnelle gravité et ne peuvent être envisagées que dans le respect du droit d'expression des élus et après que le maire a procédé, sans effet, à des rappels à l'ordre, retiré la parole au conseiller concerné, et, le cas échéant, suspendu ou renvoyé la séance du conseil municipal.

3. En premier lieu, aux termes de l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.* » Il en résulte notamment, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantit le libre exercice des cultes.

4. Aux termes de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *1 - Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. / 2 - La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

5. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». Et aux termes de son article 2 : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte (...)* ». Il résulte de ces dispositions, notamment, d'une part le respect de toutes les croyances, et d'autre part la neutralité de la puissance publique.

6. En second lieu, aux termes de l'article 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, (...). // Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

7. Aux termes de l'article L. 1111-12 du code général des collectivités territoriales : « *Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales, dans les conditions prévues par la loi, (...). / Tout mandat local (...) s'exerce dans des conditions qui lui sont propres. / Il se traduit par des droits et des devoirs prévus aux articles L. 1111-13 et L. 1111-14. Ces dispositions constituent la charte de l'élu local.* ». Aux termes de l'article L. 1111-13 de ce code : « *Dans l'exercice de son mandat, l'élu local s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité ainsi que les lois et les symboles de la République. / L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité. Dans ce cadre, il poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.* ». Et aux termes de l'article L. 2121-29 du même code : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. (...)* ».

8. La liberté de conscience d'un membre élu d'un conseil municipal doit être conciliée avec le principe de laïcité qu'il est tenu de respecter, en application des dispositions des articles L. 1111-12 et L. 1111-13 du code général des collectivités territoriales. La disposition en litige, incluse dans le nouvel article 7 de l'arrêté du règlement intérieur du conseil municipal de Chalon-sur-Saône, qui prohibe le port de tout signe religieux ostensible lors d'une séance du conseil municipal, qui constitue une autorité administrative de la République française à laquelle s'applique le principe de neutralité de la puissance publique, ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de conscience de l'élu durant les séances de l'assemblée délibérante, qui revêtent un caractère public.

9. La disposition en litige, incluse dans ce même article 7 de l'arrêté du règlement intérieur du conseil municipal de Chalon-sur-Saône, qui envisage, en cas de non-respect de cette règle de prohibition du port de tout signe religieux ostensible lors d'une séance du conseil municipal, l'usage par le maire des pouvoirs de police qu'il tient des dispositions prévues à l'article 2121-16 du code général des collectivités territoriales, qui s'exerce dans les conditions mentionnées au point 2 de la présente ordonnance, ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale au libre exercice des mandats par les élus locaux.

10. Par suite, la requête doit être rejetée, y compris ses conclusions relatives aux frais de l'instance, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense.

11. En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les juridictions peuvent, dans les causes dont elles sont saisies, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires. Eu égard à leurs termes, les deux mentions relevées par la commune en défense dans la requête introductive d'instance ne revêtent pas le caractère d'écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires. Par suite, les conclusions tendant à la suppression de ces passages doivent être rejetées.

N° 2601086

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre solidairement à la charge de M. Damien Saley et de Mme Lamia Sabrina Sari la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête est rejetée.

Article 2 : La somme de 2 000 euros, à verser à la commune de Chalon-sur-Saône, est mise solidairement à la charge de M. Damien Saley et de Mme Lamia Sabrina Sari au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la commune de Chalon-sur-Saône est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Damien Saley, à Mme Lamia Sabrina Sari et à la commune de Chalon-sur-Saône.

Copie en sera adressée au préfet de Saône-et-Loire et au ministre de l'intérieur.

Fait à Dijon, le 18 mars 2026.

Le juge des référés



Ph. NICOLET

La République mande et ordonne au préfet de Saône-et-Loire en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,  
Le greffier

