

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2505987, 2506102

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Samuel J.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Clémence Galle
Juge des référés

La juge des référés,

Ordonnance du 31 décembre 2025

C

Vu les procédures suivantes :

I. / Par une requête enregistrée le 16 décembre 2025 sous le n° 2505987, M. Samuel J., représenté par Me Grand d'Esnon, demande au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de la décision du 12 novembre 2025 par laquelle le préfet de l'Eure a constaté la présence illégale d'affiches sur la vitrine de son local de campagne et lui a demandé de retirer sans délai ces affiches ;

2°) de suspendre l'exécution de la décision du 2 décembre 2025 par laquelle le préfet de l'Eure a rejeté son recours gracieux contre l'arrêté du 25 novembre 2025 par lequel le préfet de l'Eure l'a mis en demeure de procéder au retrait sous 24 heures de la vitrophanie apposée sur les vitrines de son local de campagne à Evreux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que :

- les décisions contestées préjudicient de manière suffisamment grave à sa situation au regard des risques de poursuites pénales qu'il encourt, de l'atteinte à sa visibilité publique et à ses intérêts financiers ;
- les décisions contestées préjudicient de manière suffisamment immédiate à sa situation en raison de la proximité des élections municipales qui doivent se dérouler les 15 et 22 mars 2025, du fait que le retrait de la vitrophanie sur son local le prive d'un canal de

communication essentiel pour de telles élections, et de la nécessité d'intégrer les frais de vitrophanie à son compte de campagne ;

- il existe un moyen de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées, dès lors qu'elles méconnaissent les stipulations des articles 3 et 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 19 et 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'article L. 51 du code électoral, qui doit être interprété à la lumière de ces stipulations ;

Par un mémoire en défense enregistré le 26 décembre 2025, le préfet de l'Eure conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que la décision en litige poursuit un but d'intérêt général visant à assurer l'équité entre les candidats ; qu'il n'est pas porté une atteinte grave et immédiate à la situation du requérant, en ce qui concerne l'impact de la décision sur la campagne du candidat ou ses intérêts financiers ;

- la condition relative au doute sérieux sur la légalité de la décision n'est pas remplie dès lors que l'interdiction de l'affichage en dehors des lieux prévus à cet effet vise à assurer l'égalité entre les candidats ; une telle égalité ne serait pas assurée si l'affichage politique était autorisée sur des permanences électorales, lesquelles peuvent être plus ou moins grandes ou plus ou moins bien situées selon les candidats ; que l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales autorise le législateur à encadrer l'affichage de manière nécessaire, adaptée et proportionnée ; qu'en l'espèce, l'atteinte à la liberté d'expression est nécessaire, adaptée et proportionnée au but poursuivi ;

II./ Par une requête enregistrée le 22 décembre 2025 sous le n°2506102, M. Samuel J., représenté par Me Grand d'Esnon, demande au juge des référés :

1°) de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du 25 novembre 2025 par lequel le préfet de l'Eure l'a mis en demeure de retirer sous 24 heures la vitrophanie apposée sur les vitrines de son local de campagne à Evreux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soulève, en ce qui concerne l'urgence comme en ce qui concerne le doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, les mêmes moyens que dans la requête n°2505987.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 décembre 2025, le préfet de l'Eure conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la requête n'est pas fondée pour les mêmes motifs que ceux exposés dans la requête n°2505987.

Vu :

- les requêtes en annulation enregistrées le 16 décembre 2025 sous le n°2505988 et le 22 décembre 2025 sous le n° 2501601 ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- le code électoral ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Galle, vice-présidente, 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 tenue le 29 décembre 2025 :

- le rapport de Mme Galle, juge des référés, qui informe les parties de ce que l'ordonnance à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de ce que les conclusions dirigées contre le courrier du 12 novembre 2025 sont irrecevables car dirigées contre un courrier ne faisant pas grief ;

- les observations de Me Grand d'Esnon, représentant M. J., qui reprend les moyens et conclusions de la requête, et soutient en outre que l'article L. 51 du code électoral n'était pas applicable au cas d'espèce dès lors que la vitrophanie en litige constitue une enseigne au sens de l'article L. 581-3 du code de l'environnement, et non un affichage au sens de l'article L. 51 du code électoral ; il précise que la décision du 12 novembre 2025 menaçant le candidat de sanctions pénales, elle doit être regardée comme faisant grief au requérant et indique que la vitrophanie en cause était présente dès le 12 novembre 2025 ;

- les observations de M. I., chef du service juridique interministériel et des procédures environnementales à la préfecture de l'Eure, qui conclut aux mêmes fins que ses écritures par les mêmes moyens et fait valoir que le courrier du 12 novembre 2025 constitue un un rappel de la réglementation applicable ne faisant pas grief au requérant.

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

Une note en délibéré a été produite pour M. J. le 29 décembre 2025.

Considérant ce qui suit :

1. M. J. est candidat aux élections municipales d'Evreux qui se dérouleront les 15 et 22 mars 2026. Par un courrier du 12 novembre 2025, le préfet de l'Eure a demandé à M. J. de procéder au retrait de l'affichage apposé sur la vitrine de son local de campagne, et lui a rappelé les sanctions pénales encourues. Par un arrêté du 25 novembre 2025, après avoir constaté la carence du maire d'Evreux, le préfet de l'Eure a mis en demeure M. J. de retirer la vitrophanie apposée sur ce local, particulièrement les photographies en grandes dimensions du candidat,

ainsi que les QR codes. Par un courrier du même jour, M. J. a formé un recours gracieux contre cet arrêté. Par une décision du 2 décembre suivant, le préfet de l'Eure a rejeté son recours gracieux. Par les deux requêtes susvisées, M. J. demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution du courrier du 12 novembre 2025, de l'arrêté préfectoral du 25 novembre 2025, et de la décision du 2 décembre 2025 rejetant le recours gracieux formé contre l'arrêté du 25 novembre 2025.

2. Les requêtes enregistrées sous les n°2505987 et 2506102, présentées par M. J., présentent des questions identiques à juger et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu, par suite, de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur la recevabilité des conclusions dirigées contre la lettre du préfet de l'Eure en date du 12 novembre 2025 :

3. Compte tenu des termes de ce courrier, qui réitère clairement la demande faite par téléphone au candidat de retirer l'ensemble de l'affichage présent sur les vitrines de son local de campagne, ce courrier doit être regardé comme une mise en demeure faisant grief à M. J.. La fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision faisant grief doit donc être écartée.

Sur les conclusions à fin de suspension :

4. 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 (...)* »

En ce qui concerne l'urgence :

5. Il résulte des dispositions précitées que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie 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 d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, 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 et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

6. L'arrêté du 25 novembre 2025 par lequel le préfet de l'Eure a mis en demeure le requérant de procéder au retrait de la vitrophanie sur son local de campagne, a notamment pour effet d'exposer le requérant à des poursuites pénales, et porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate au déroulement de sa campagne pour les élections municipales prévues les 15 et 22 mars prochain. Dans ces conditions, la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux sur la légalité des décisions en litige :

7. Aux termes de l'article L. 51 du code électoral : « *Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales. / Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat, chaque binôme de candidats ou à chaque liste de candidats. / Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe. / En cas d'affichage électoral apposé en dehors des emplacements prévus au présent article, le maire ou, à défaut, le préfet peut, après une mise en demeure du ou des candidats en cause, procéder à la dépose d'office des affiches. » L'article L. 90 du même code dispose en outre que l'amende de 9 000 euros prévue à son premier alinéa « sera également applicable à toute personne qui aura contrevenu aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 51 ».*

8. En l'état de l'instruction, les moyens tirés de ce que le préfet a inexactement qualifié les faits de l'espèce en estimant que la vitrophanie apposée sur le local de campagne de M. J., comportant la photographie et le nom du candidat, le nom de sa liste, la date des élections, un QR code, et divers mots constituant des thèmes de campagne, constituait un affichage électoral irrégulier au sens de l'article L. 51 du code électoral, et de ce que les décisions attaquées méconnaissent les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et celles des articles 19 et 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, sont de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions en litige.

9. Par suite, les deux conditions prévues par l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant remplies, il y a lieu, de suspendre de l'exécution de la décision du préfet de l'Eure du 12 novembre 2025, de l'arrêté du préfet de l'Eure du 25 novembre 2025 et de la décision du 2 décembre 2025 portant rejet du recours gracieux formé contre cet arrêté, jusqu'à ce qu'il soit statué sur les requêtes en annulation.

Sur les frais liés au litige :

10. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »*

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution des décisions du préfet de l'Eure du 12 novembre 2025 et du 25 novembre 2025 mettant en demeure M. J. de retirer l'affichage apposé sur les vitrines de son local de campagne, et de la décision du 2 décembre 2025 portant rejet du recours gracieux, est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de ces décisions.

Article 2 : L'Etat versera à M. J. la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Samuel J. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de l'Eure, et à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Fait à Rouen, le 31 décembre 2025.

La juge des référés,

signé

C. Galle

La greffière,

signé

K. Dupré

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, 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 ordonnance.