

MONSIEUR LE PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE
MELUN

REFERE SUSPENSION - MEMOIRE EN DEFENSE

POUR :

LA COMMUNE DE VILLEJUIF, PRISE EN LA PERSONNE DE SON MAIRE EN
EXERCICE, DUMENT HABILITE POUR CE FAIRE, DOMICILIE EN L'HOTEL DE
VILLE, ESPLANADE PIERRE-YVES-COSNIER, 94800 VILLEJUIF

Ayant pour avocat :

SELARL CLAISSE et ASSOCIES
169 boulevard Haussmann
75008 PARIS
Toque : P500
☎ : 01.44.29.99.20
☎ : 01.47.54.00.84
Prise en la personne de
Maitre Olivier MAGNAVAL

DEFENDERESSE

CONTRE :

MONSIEUR ALAIN LIPIETZ
MADAME NATALIE GANDAIS
MADAME LEONOR BRUCKER

Ayant pour avocat :

Maitre Denis CHALAVON
Avocat au barreau de Paris
61/63 avenue Raymond Poincaré
75016 Paris

DEMANDEURS

FAITS :

Au cours de deux réunions publiques, tenues les 19 et 20 février 2019, le Maire de Villejuif, Monsieur Le Bohellec, a présenté à la population les différentes opérations immobilières en cours dans les quartiers nord et sud de la ville.

Cette campagne d'information a été associée à un logo spécifique « *Avec vous, Villejuif se révèle !* ».

Le détail de ces deux réunions, et partant des programmes de constructions, a par la suite été exposé dans le magazine municipal du mois de mars 2019 (production n°1).

Ces différents projets, tout en améliorant l'offre de logement, visent à accroître le caractère dynamique de la commune en créant des espaces de développement économique et commercial, ainsi que des équipements sportifs et de loisirs.

Ces opérations immobilières, certes autorisées par la commune, au titre de la législation d'urbanisme, sont en grande majorité réalisées par des maîtres d'ouvrage privés, lesquels ont financé, courant de l'année 2019, l'installation de panneaux d'affichage sur le terrain d'assiette même des projets, informant les administrés sur la nature des travaux réalisés.

Dans la mesure où ces panneaux faisaient apparaître le logo de la ville, ainsi que le logo « *Avec vous, Villejuif se révèle !* », Monsieur Lipietz, conseiller municipal, président du groupe municipal « *l'avenir à Villejuif* », a demandé au Maire de la commune, par courrier en date du 15 octobre 2019, le retrait de cet affichage, au motif que celui-ci constituerait une campagne de promotion publicitaire prohibée par l'article L.52-1 al. 2 du code électoral pendant la période des 6 mois précédant les élections, période commençant à courir le 1^{er} septembre 2019 s'agissant des élections municipales de mars 2020.

Du fait du silence gardé par le Maire suite à cette demande, une décision implicite de rejet est née le 18 décembre 2019.

C'est dans ce contexte que Monsieur Lipietz, Madame Gandais et Madame Brucker ont, par une requête enregistrée le 22 janvier 2020, demandé au tribunal administratif de céans d'annuler la décision implicite du 18 décembre 2019.

Par une requête, distincte du recours en annulation, enregistrée au greffe du tribunal le même jour, les requérants ont, sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative, demandé au juge des référés :

- De suspendre l'exécution de la décision du 18 décembre 2019,
- D'enjoindre à la commune de Villejuif de retirer les panneaux d'affichage constitutifs d'une campagne de promotion publicitaire prohibée dans un délai de trois jours à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 20 000 euros par jour de retard,
- De mettre à la charge de la commune de Villejuif la somme de 4000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est l'état des prétentions auxquelles l'exposante vient défendre.

DISCUSSION :

I. A TITRE PRINCIPAL : SUR L'IRRECEVABILITE DE LA REQUETE

La requête de Monsieur Lipietz, de Madame Gandais et de Madame Brucker ne pourra qu'être rejetée dès lors que la question à juger ressort de la compétence exclusive du juge de l'élection, juge de plein contentieux.

En droit

La recevabilité d'un référé suspension est subordonnée à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir auquel il est assorti. Ainsi, dès lors que la demande d'annulation au fond d'une décision administrative faisant l'objet d'une demande de suspension est irrecevable, il appartient au juge des référés de rejeter la requête présentée sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative(V. par exemple CE, 23 février 2011, *Sté Chazal*, n°339826).

Or, de jurisprudence constante, est en principe irrecevable un recours pour excès de pouvoir formé contre un acte administratif qui participe d'une opération ressortissant d'un autre contentieux, notamment du contentieux de pleine juridiction.

En matière électorale, le Conseil d'Etat a certes très tôt reconnu la possibilité d'exercer un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables de l'opération électorale elle-même (CE, 7 août 1903, *Chabot*, S. 1904. 3. 1).

Dans l'hypothèse où le contentieux de l'élection ressort de la compétence du juge administratif, la jurisprudence a admis le caractère détachable de deux types d'actes :

- Les actes règlementaires permanents, dont l'existence survit à une élection déterminée. Tel est le cas par exemple des décrets organisant le déroulement des élections à l'Assemblée des communautés européennes (CE, Ass ; 22 octobre 1979, *Union démocratique du travail*, n°17541).
- Les actes intéressant le déroulement d'ensemble d'une campagne électorale. Il s'agit, à titre d'illustration, des décisions du conseil supérieur de l'audiovisuel déterminant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions en vue des élections européennes (CE, Ass., 20 octobre 1989, *Horblin et autres*, Rec. p.199), ou encore des décisions portant convocation des électeurs(CE 28 janv. 1994, *Élections municipales de Saint-Tropez*, n° 148596).

En dehors de l'hypothèse des actes permanents ou intéressant l'ensemble du déroulement de l'opération électorale, demeurent non détachables les actes dont la contestation reviendrait à mettre directement et nécessairement en cause la validité des élections elles-mêmes. La contestation de ces actes ne peut en conséquence être portée que devant le juge de l'élection.

Tel est le cas notamment des décisions de la commission nationale des comptes de campagne rejetant ou approuvant les comptes des candidats :

« Considérant que la contestation de la décision par laquelle la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve le compte d'un candidat proclamé élu met nécessairement en cause la validité des élections auxquelles se rapportent ces dépenses ; qu'elle ne peut, dès lors, être présentée qu'à l'occasion d'une protestation dirigée contre lesdites opérations électorales ; » (CE, Sect., 7 janvier 1994, *Elections cantonales de Sainte Geneviève des Bois*, n°142475)

Entrent également dans la catégorie des actes non détachables de l'opération électorale les décisions de la commission de propagande, le Conseil d'Etat considérant qu'

« il n'appartient pas au juge administratif de statuer sur des conclusions tendant à l'annulation de ces décisions, dont l'éventuelle irrégularité peut seulement être invoquée à l'appui d'une protestation dirigée contre les opérations électorales ; » (CE, sect., 17 oct. 1986, Assoc. Les Verts, Mme Falkenburg, Élections cantonales de Sevrans, n°70266)

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat considère que la compétence du juge du référé liberté ne doit pas empiéter sur la compétence du juge de l'élection. La Haute juridiction a ainsi jugé qu'il appartenait au seul juge de l'élection de rechercher si la présentation d'une liste comprenant des personnes estimant avoir été inscrites contre leur gré avait été de nature à altérer la sincérité du scrutin, rejetant de ce fait la requête en référé liberté des requérants tendant à ce que leur nom soit rayé de cette liste (CE, 8 mars 2001, *Ricque*, n° 231086).

Sont donc considérés par la jurisprudence comme non détachables des opérations électorales les actes dont la contestation présente un rapport direct avec la validité d'une élection, autrement dit les actes dont les effets réels ou supposés sont susceptibles de remettre en cause la régularité et la sincérité d'un scrutin déterminé, dont seul le juge de l'élection est amené à connaître.

A contrario, le Professeur René Chapus remarquait que les décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir sont celles qui, soit ne présentent pas de rapport avec l'élection, comme par exemple le refus de convoquer les électeurs, soit sont étrangères au déroulement de l'opération électorale et **sans conséquence, par elles-mêmes, sur sa régularité** (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13 ed, 2008, 800).

Comme le relève, pour sa part, Laurent Touvet, le juge de l'élection dispose d'une compétence exclusive pour trancher les litiges mettant en cause la validité d'un scrutin, le code électoral ne contenant aucune disposition permettant la saisine de ce dernier à titre préventif (L. Touvet, Y. M. Doublet, *Droit des élections*, Economica, 2^{ème} ed., 2014, 623).

En l'espèce

La décision implicite critiquée ne présente pas un caractère détachable des opérations électorales et ressort, dès lors, de la compétence exclusive du juge de l'élection.

Pour rappel, l'interdiction des campagnes de promotion publicitaire sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin, posée à l'article L.52-1 al. 2, vise à éviter que les élus sortants d'une collectivité, et qui seraient candidats quelques mois plus tard, puissent être favorisés par rapport aux autres candidats. La volonté même du législateur, en introduisant cette disposition, a été de garantir la sincérité du scrutin à intervenir.

On le voit donc, dans la mesure où une méconnaissance de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral, à la supposer établie, par un acte administratif préalable au scrutin est susceptible d'avoir une influence directe sur les résultats de l'élection, l'acte ne peut être considéré comme détachable de l'opération électorale.

Seul le juge de l'élection, saisi d'un recours contre les résultats électoraux, sera compétent pour apprécier

- L'existence d'une méconnaissance de la disposition du code électoral en cause,
- Le cas échéant, l'influence de cette méconnaissance sur les résultats de l'élection.

En conséquence, la requête en référé est irrecevable dès lors que l'appréciation d'une éventuelle méconnaissance de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral ressort de la compétence exclusive du juge de l'élection.

II. A TITRE SUBSIDIAIRE : SUR LE CARACTERE INFONDE DE LA REQUETE

A supposer même la requête recevable, les demandes des requérants ne pourront qu'être rejetées compte tenu de l'absence d'urgence (1) et de l'absence de doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée (2).

1. Sur l'absence de caractérisation d'une situation d'urgence

Les requérants soutiennent en substance qu'il y aurait urgence à suspendre l'exécution de la décision litigieuse compte tenu de la brève échéance des élections municipales devant se tenir à partir du 15 mars 2020.

Leur argumentation ne saurait toutefois emporter la conviction pour les raisons exposées ci-après.

En droit

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. »

La condition d'urgence est appréciée par le juge des référés dans les conditions suivantes :

« Considérant que 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 ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par les requérants, 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 ; que l'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce » (CE, 25 juillet 2008, n°31470)

C'est ainsi que pour constater l'urgence à suspendre une décision, un bilan entre les inconvénients de l'exécution et de la suspension de la décision doit être réalisé au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

En outre, pour apprécier l'existence d'une situation d'urgence le juge des référés est amené à prendre en compte le comportement du requérant, et notamment la diligence avec laquelle il introduit sa demande de suspension (CE, 14 septembre 2001, n°238110).

En l'espèce

Il doit être relevé que Monsieur Lipietz a demandé au Maire de Villejuif de retirer les différents panneaux d'affichage implantés au niveau de chantiers en cours sur le territoire communal comportant le logo « *Avec vous, Villejuif se révèle !* » par courrier en date du 15 octobre 2019, soit **un mois et demi** après le 1^{er} septembre 2019, point de départ de la période d'interdiction des campagnes publicitaires en application de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral.

Ensuite, les requérants ont déposé leur requête sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative le 22 janvier 2020, soit, une fois encore, **plus d'un mois** après la naissance de la décision implicite de rejet opposée par le maire de Villejuif à leur demande en date du 15 octobre 2019.

Sur le site internet du groupe « l'avenir à Villejuif », les requérants reconnaissent que ce délai se justifie par l'attente de la déclaration de candidature de Monsieur Le Bohellec (voir le lien suivant <http://laveniravillejuif.fr/spip.php?article1058>).

Pour autant, les requérants ne peuvent, sans contradiction, à la fois arguer de l'urgence absolue à suspendre la décision litigieuse compte tenu de l'échéance électorale et dans le même temps repousser le dépôt de leur recours jusqu'à la date de la déclaration de candidature du Maire sortant, laquelle aurait au demeurant pu intervenir au plus tard le 27 février 2020 et n'est, en tout état de cause, nullement une condition pour apprécier une éventuelle méconnaissance de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral.

Les requérants ont donc, par leur comportement, créé la situation d'urgence dont ils se prévalent aujourd'hui, en laissant écouler un délai de plus de deux mois et demi avant de saisir le juge. Autrement dit, ce n'est qu'**après 5 mois**, sur les 6 mois précédant celui où est acquis le scrutin, délai posé à l'article L.52-1 al. 2 du code électoral, que les requérants ont déposé leur requête aux fins de suspension de la décision implicite de rejet du Maire de Villejuif.

Il est, de surcroît, permis de s'interroger sur l'utilité même des mesures sollicitées par les requérants dans le cadre de leur recours dans la mesure où le premier tour des élections municipales, programmé le 15 mars 2020, se déroulera à très brève échéance à compter de l'audience à intervenir dans la présente affaire.

Enfin, comme il le sera démontré ci-après, les panneaux mis en cause par les requérants ont une vocation purement informative, ayant strictement pour objet de porter à la connaissance des habitants de Villejuif les chantiers en cours de réalisation sur le territoire communal.

Dès lors, la condition d'urgence de l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'est pas remplie et le recours devra, pour ce motif, être rejeté.

2. Sur l'absence de doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée

Les requérants soutiennent que la décision dont il demande la suspension de l'exécution méconnaîtrait les dispositions de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral.

Un tel moyen est inopérant (2.1) ou, à tout le moins, infondé (2.2).

2.1 Sur le caractère inopérant du moyen

Les requérants font valoir que la décision implicite du Maire de Villejuif de retirer les panneaux d'affichage litigieux serait illégale dès lors qu'elle méconnaît les dispositions de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral.

Un tel moyen est toutefois inopérant dès lors que le maire n'avait pas compétence pour décider du retrait de ces panneaux, lesquels sont exclusivement la propriété de personnes privées.

En droit

La compétence liée est une situation dans laquelle l'administration est tenue d'agir ou de s'abstenir, et dans le cas d'une obligation d'action, d'agir dans un sens déterminé.

Il y a donc compétence liée lorsque les textes légaux ou réglementaires ne laissent aucune marge d'appréciation à l'administration, autrement dit lorsque celle-ci n'a pas à porter une appréciation sur les faits de l'espèce avant de prendre telle ou telle décision (CE, Section, 3 février 1999, « Montaignac », n°149722).

Classiquement, d'un point de vue contentieux, la reconnaissance d'une situation de compétence liée entraîne l'inopérance de l'ensemble des moyens soulevés à l'encontre de la décision en cause, qu'ils relèvent de la légalité interne ou de la légalité externe.

En l'espèce

Les photographies produites par les requérants concernent la réalisation de sept opérations immobilières distinctes :

- L'implantation d'une crèche privée au 5 boulevard Maxime Gorki, maîtrise d'ouvrage : groupe Idec / Faubourg Immobilier (production adverse n°22)
- L'implantation de nouveaux commerces et services sur une surface de 600 m², angle Rue Reulos/avenue de Paris, maîtrise d'ouvrage : CITIC (productions adverses n°4 et 19)
- L'extension de l'école d'ingénieurs (EFREI), au 132/136 boulevard Maxime Gorki, maîtrise d'ouvrage : Pierre Promotion (production adverse n°4)
- L'implantation de la société Orange, projet de 18000 m² de bureaux, au niveau de l'avenue Stalingrad, maîtrise d'ouvrage : Icade (production adverse n°4)
- L'implantation de nouveaux commerces et services sur une surface de 405 m², au 62 avenue de Paris, maîtrise d'ouvrage : les nouveaux constructeurs (productions adverses n° 4 et 20 à 21)
- L'implantation de commerces, dont la brasserie « Au bureau », et de logements au 42 boulevard Maxime Gorki, maîtrise d'ouvrage : Nexity (productions adverses n°4, 23 et 24)
- L'implantation d'une surface de 28 000 m² de bureaux et d'activités, notamment de deux hôtels, sur l'avenue Maxime Gorki / ZAC Aragon, maîtrise d'ouvrage : Promogerim (productions adverses n°4, 18, 25 à 29).

La maîtrise d'ouvrage des chantiers susmentionnés est ainsi exclusivement privée et les panneaux, implantés directement sur le terrain d'assiette des travaux, autrement dit sur des propriétés privées, ont été installés et financés par les maîtres d'ouvrage et promoteurs.

Même saisi d'une demande en ce sens, il n'entraîne donc ni dans la compétence du Maire, ni dans ses pouvoirs, de retirer de tels panneaux. Plus encore, le Maire était tenu d'opposer un refus à cette demande, y faire droit revenant à commettre une voie de fait.

Dès lors, le moyen devra être écarté comme inopérant.

2.2 Sur le caractère infondé du moyen

A supposer la méconnaissance de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral opérant, un tel moyen est, en tout état de cause, infondé.

En droit

Aux termes de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral :

« A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. [...] »

Cette règle, issue de l'article 3 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, limite les possibilités de communication institutionnelle des collectivités intéressées par le scrutin dans les six mois précédant celui-ci.

La jurisprudence a dégagé les critères permettant de distinguer les campagnes de promotion publicitaire interdites, tombant sous le coup de l'article L.52-1, des simples opérations d'information relevant de la communication institutionnelle autorisée des collectivités.

Le juge de l'élection prend ainsi en compte différents éléments tenant :

- Au contenu du message. Le juge recherche ici si la communication se borne à informer de façon neutre les administrés sur les opérations en cours ou menées à court terme.

Une communication portant à la connaissance des usagers des actions en cours, en voie d'achèvement ou irréversibles, c'est-à-dire présentant un caractère certain et ayant, en conséquence, une incidence immédiate sur la vie quotidienne des citoyens, sera regardée comme purement informative.

A l'inverse, une communication présentant, en des termes élogieux, les réalisations à intervenir dans un futur lointain, revêtant un caractère programmatique, pourra être considérée comme une campagne publicitaire prohibée. Il en va de même des communications faisant allusion à la campagne électorale ou contenant des éléments de polémique électorale.

- A la forme du message, autrement dit aux supports et moyens de communication utilisés qui, en raison de leur caractère coordonné et ciblé, sont assimilables à une opération publicitaire.
- A la temporalité et au contexte dans lequel s'inscrit la communication. A ce stade, le juge prend en compte l'antériorité et le caractère habituel de la communication.

En application de ces critères, le Conseil d'Etat a pu ainsi considérer, eu égard à la date de lancement d'une campagne d'affichage et à la reprise de son contenu dans le programme du candidat, maire sortant, que cette communication constituait une campagne de promotion publicitaire prohibée (CE, 13 novembre 2009, *Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques*, n°325551).

En revanche, ne constitue pas une communication prohibée l'apposition de panneaux d'affichage sur les lieux de chantier en cours et comportant la mention « *votre municipalité travaille pour vous* » ou « *ici, la ville réalise pour vous* » :

*« Considérant que l'apposition sur le territoire de la commune des Abymes de nombreux panneaux annonçant la réalisation de travaux publics et comportant la mention "votre municipalité travaille pour vous", ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité", au sens des dispositions susrappelées ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté ; » (CE 24 janvier 2003, *Elections municipales des Abymes*, n°240544)*

*« que l'apposition sur le territoire de la commune de Saverdun de panneaux annonçant la réalisation de travaux publics et comportant la mention ici la ville réalise pour vous, ne constitue pas, dans les circonstances de l'espèce, une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité, au sens des dispositions précitées ; que, par suite, le grief tiré d'une méconnaissance des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 doit être écarté » (CE 20 février 2009, *Elections municipales de Saverdun*, n° 317911).*

Le lieu d'implantation d'un panneau d'affichage, ainsi que la neutralité du message qu'il comporte sont tout particulièrement pris en compte par le juge pour retenir ou non la qualification de campagne de promotion publicitaire :

« Considérant que l'installation, à proximité des panneaux réservés à l'affichage électoral, d'un panneau de grande taille signalant la construction prochaine d'un ensemble de logements sociaux, sur lequel figuraient le nom et les mandats électifs de Mme San Vicente, maire de la commune, et du président de l'office public d'habitations à loyer modérés « Pas de Calais Habitat » n'a pas constitué, en l'absence d'éléments ou de mentions susceptibles d'alimenter la polémique électorale ou de s'y rattacher, et eu égard au fait que ce panneau était situé sur le terrain d'assiette du projet immobilier en cause, une action de promotion publicitaire au sens des dispositions précitées ; » (CE, 10 mars 2009, Elections municipales d'Annay-sous-Lens, n°317976)

Enfin et toujours concernant les panneaux d'affichage, le juge, pour vérifier si cette communication constitue une opération publicitaire, est amené à rechercher si les panneaux en cause comportent le seul logo de la collectivité concernée par le scrutin ou, au contraire, comportent d'autres logos, de partenaires publics ou privés à l'opération.

Dans l'affaire de la campagne menée par la Région Ile-de-France, citée par les requérants, le Conseil d'Etat a pu retenir, au nombre des indices lui permettant de retenir en l'espèce l'existence d'une campagne de promotion publicitaire, la circonstance que les panneaux affichés dans les couloirs du métro et du RER comportaient le seul logo de la Région, à l'exclusion d'autres partenaires comme le STIF ou la RATP, valorisant ainsi la seule action menée par la Région Ile de France :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que la région d'Ile-de-France a conduit, fin septembre 2009, une campagne de communication relative à son action et ses projets dans le domaine des transports et, en novembre 2009, une autre campagne portant sur son engagement dans le domaine de l'emploi et de la formation ; que ces campagnes se sont notamment traduites par l'apposition, dans les stations et gares de métro et de RER de la région, d'affiches de quatre mètres sur trois portant le nom et le logo de la seule région d'Ile-de-France [...] » (CE, Ass., 4 juillet 2011, n°338033)

Cette affaire est d'ailleurs loin d'être comparable au cas d'espèce, contrairement à ce qu'affirment les requérants. Tout d'abord, la communication de la Région Ile-de-France avait été complétée par la publication d'encarts dans la presse écrite et sur Internet. Ensuite, les panneaux de la Région avaient été affichés de manière massive dans des gares et stations de métro et RER, et non sur le terrain d'assiette des projets considérés.

Il résulte de tout ce qui précède que c'est à un contrôle approfondi des caractéristiques de la communication que le juge de l'élection se livre pour apprécier une éventuelle méconnaissance de l'article L.52-1 al. 2 du code électoral.

Or, un tel contrôle n'entre nullement dans l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative, lequel ne peut censurer que les illégalités manifestes de l'acte ou de la décision dont il est saisi.

En l'espèce

Les requérants mettent en cause l'apposition de panneaux à plusieurs emplacements de la commune de Villejuif.

Comme relevé précédemment, les photographies produites par les requérants concernent la réalisation de sept opérations immobilières distinctes :

- L'implantation d'une crèche privée au 5 boulevard Maxime Gorki, maîtrise d'ouvrage : groupe Idec / Faubourg Immobilier (production adverse n°22)

- L'implantation de nouveaux commerces et services sur une surface de 600 m², angle Rue Reulos/avenue de Paris, maîtrise d'ouvrage : CITIC (productions adverses n°4 et 19)
- L'extension de l'école d'ingénieurs (EFREI), au 132/136 boulevard Maxime Gorki, maîtrise d'ouvrage : Pierre Promotion (production adverse n°4)
- L'implantation de la société Orange, projet de 18000 m² de bureaux, au niveau de l'avenue Stalingrad, maîtrise d'ouvrage : Icade (production adverse n°4)
- L'implantation de nouveaux commerces et services sur une surface de 405 m², au 62 avenue de Paris, maîtrise d'ouvrage : les nouveaux constructeurs (productions adverses n° 4 et 20 à 21)
- L'implantation de commerces, dont la brasserie « Au bureau », et de logements au 42 boulevard Maxime Gorki, maîtrise d'ouvrage : Nexity (productions adverses n°4, 23 et 24)
- L'implantation d'une surface de 28 000 m² de bureaux et d'activités, notamment de deux hôtels, sur l'avenue Maxime Gorki / ZAC Aragon, maîtrise d'ouvrage : Promogerim (productions adverses n°4, 18, 25 à 29).

Ainsi qu'il le sera démontré, de tels panneaux ne constituent pas une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L.52-1 du code électoral.

S'agissant du contenu du message des panneaux en cause, il convient de relever que celui-ci à un caractère strictement informatif. En effet, de tels panneaux sont directement implantés au niveau du **terrain d'assiette des projets immobiliers concernés**, comme le reconnaissent au demeurant les requérants. Ils se bornent ainsi à informer les administrés de la commune sur la nature des chantiers menés (bureaux, services, etc.).

Il est également à noter que l'ensemble des chantiers sur lesquels sont implantés ces panneaux sont en cours de réalisation, certains devant permettre l'ouverture dans un futur proche des installations concernées. Tel est le cas de l'école d'ingénieurs (ouverture en 2020), du bâtiment de la société Orange (ouverture en 2020), ou encore des commerces et services, situés au 62 avenue de Paris (ouverture en 2021) (**production n°1**).

Les réalisations sur lesquelles porte l'information de ces panneaux ont donc une **incidence immédiate** sur la vie des habitants de la commune et ne revêtent en rien un caractère programmatique.

Ces panneaux ne contiennent par ailleurs aucune allusion à la campagne électorale, ou même au maire de la commune et à l'équipe municipale.

S'agissant de la forme du message, il convient de noter que, sur de nombreuses photographies, le logo des promoteurs et autres partenaires privés aux opérations apparaît également.

Tel est le cas de l'affichage concernant le bâtiment d'Orange sur lequel l'enseigne de la société apparaît très visiblement (production adverse n°4), ou encore de l'affichage sur le site d'extension de l'école d'ingénieurs où apparaissent les logos de l'EFREI et d'Axone, promoteurs immobiliers, dans un format aussi visible que celui de la commune (production adverse n°4).

On peut également citer le panneau annonçant la création de commerces au 42 boulevard Maxime Gorki, sur lequel apparaît le logo de la chaîne de brasserie « Au bureau » (production adverse n°24), ainsi que les panneaux situés au 62 avenue de Paris, sur lesquels apparaissent le logo de l'entreprise de construction Kalkan Group (production adverse n° 21).

Par ailleurs, en ce qui concerne le chantier situé au 62 avenue de Paris et le chantier situé au niveau de la ZAC Aragon, les panneaux comportant le logo « avec vous, Villejuif se révèle ! » sont affichés à proximité d'autres panneaux de promoteurs privés ou d'entreprises de construction intervenant sur les chantiers, tels que la société Legendre Construction (production adverse n°26), les sociétés RK Batiment et Nouveaux constructeurs (production adverse n°20), ou encore de la société CITIC (production adverse n°19).

Les affichages en cause ne sauraient donc être regardée, eu égard à leur implantation et à la présence de nombreux logos d'entreprises privées, comme mettant en avant et valorisant l'action de la seule commune de Villejuif.

S'agissant du contexte de la communication, les panneaux en cause ont tous été installés bien avant le mois de septembre 2019.

A titre d'exemple, le panneau situé au 42 boulevard Maxime Gorkiannonçant l'implantation de commerces, dont la brasserie « Au bureau », a été installé au mois de juin 2019 (production adverse n°24). De même, le panneau annonçant l'extension de l'école d'ingénieurs a été installé en juillet 2019 (production adverse n°4), les panneaux situés au niveau de la ZAC Aragon ont quant à eux été installés entre les mois de mai et juillet 2019 (productions adverses n°25 à 29).

Le logo « avec vous, Villejuif se révèle ! » a par ailleurs été dévoilé pour la première fois à la population lors de deux réunions publiques tenues en février 2019, puis repris dans le magazine municipal de mars 2019, lequel fait état des différents projets d'équipements de proximité engagés dans les quartiers nord et sud de la ville (production n°1).

« Avec vous, Villejuif se révèle ! » constitue ainsi le logo d'une campagne d'information sur les travaux en cours sur le territoire communal, laquelle a été menée dès le début de l'année 2019.

De surcroit, un tel logo ne rappelle en rien celui utilisé par le Maire sortant de la commune pour sa campagne électorale, tant s'agissant de la police que des couleurs utilisées (allant de différentes teintes de bleu, au rouge vif en ce qui concerne le slogan de campagne du Maire – p. 17 de la requête).

De même, les requérants soutiennent que le logo « Avec vous, Villejuif se révèle ! » emploie les mêmes termes, à savoir le nom de la ville de Villejuif, que le slogan de campagne du Maire « Villejuif rassemblée ! ». Un tel constat ne permet pas davantage de conclure à l'existence d'une campagne de promotion prohibée. Il est en effet de pratique courante que les candidats aux élections municipales utilisent le nom de leur ville dans leur slogan de campagne (Madame Brucker utilise d'ailleurs le slogan de campagne « Villejuif nous réunit » - production adverse n°15).

Dès lors, au vu de tout ce qui précède, les panneaux litigieux ne sauraient être qualifiés de campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L.52-1 al.2 du code électoral.

Le moyen n'est donc pas de nature à faire naître, en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

III. SUR LES CONCLUSIONS D'INJONCTION ET D'ASTREINTE

Les requérants n'étant pas fondés à solliciter la suspension de la décision attaquée, les conclusions d'injonction et d'astreinte doivent être rejetées.

En tout état de cause, outre le caractère manifestement excessif de la somme réclamée au titre de l'astreinte, il doit être rappelé que les panneaux dont font état les requérants dans leurs écritures et pièces ont été installés et financés par des entreprises privées.

Ceux-ci ne sont nullement la propriété de la commune de Villejuif, qui ne peut en disposer librement. Ces mêmes panneaux sont d'ailleurs implantés sur le terrain d'assiette des chantiers, donc sur des propriétés privées.

En conséquence, l'exposante ne saurait se voir enjoindre de retirer les panneaux litigieux, sauf à commettre une voie de fait.

Pour ce motif encore, les conclusions d'injonction et d'astreinte des requérants ne pourront qu'être rejetées.

IV. SUR LES CONCLUSIONS TENDANT A L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 761-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

La commune de Villejuif, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance au sens de ce texte, ne peut voir mis à sa charge le paiement des frais exposés et non compris dans les dépens.

La demande formulée à ce titre par les requérants sera donc rejetée.

En revanche, il serait inéquitable de laisser à la charge de l'exposante les frais de représentation en justice qu'elle a dû supporter dans la présente procédure pour assurer la défense de ses droits.

Dans ce contexte, il est demandé au juge des référés de mettre à la charge de Monsieur Lipietz, Madame Brucker et Madame Gandais la somme de 3000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*
* * *

PAR CES MOTIFS

et tous autres à produire, déduire et suppléer, au besoin même d'office, la partie exposante conclut qu'il plaise au juge des référés du tribunal administratif de céans de :

- **A TITRE PRINCIPAL, REJETER** la requête présentée par Monsieur Lipietz, Madame Brucker et Madame Gandais comme irrecevable ;
- **A TITRE SUBSIDIAIRE, REJETER** la requête présentée par Monsieur Lipietz, Madame Brucker et Madame Gandais comme infondée ;
- **EN TOUT ETAT DE CAUSE, REJETER** les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte ;
- **METTRE A LA CHARGE** de Monsieur Lipietz, Madame Brucker et Madame Gandais la somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

Fait à Paris, le mardi 4 février 2020



Olivier Magnaval
Avocat associé
om@claisse-associes.com

LISTE DES PRODUCTIONS :

Production n°1 : magazine municipal- mars 2019