

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE VERSAILLES**

N° 2008645, 2008646

---

M. C et autres  
M. H

---

Mme Charlotte Degorce  
Rapporteure

---

Mme Anne Bartnicki  
Rapporteure publique

---

Audience du 8 septembre 2022  
Décision du 22 septembre 2022

---

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Versailles

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire récapitulatif enregistrés les 12 décembre 2020 et 12 décembre 2021 sous le n°**2008645**, Mme EB, Mme CC, M. RH, Mme SN, M. CV et M. C, ce dernier ayant la qualité de représentant unique pour l'application des articles R. 411-5 et R. 751-3 du code de justice administrative, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la délibération n°19 du 2 juillet 2020 par laquelle le conseil municipal de Montgeron a approuvé l'article 28 de son règlement intérieur, ensemble la décision du maire du 15 octobre 2020 rejetant leur recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la commune de Montgeron, dans un délai de trois mois, de modifier l'article 28 du règlement intérieur de son conseil municipal afin de prévoir un espace d'expression pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale sur tous les supports de communication de la ville ;

3°) d'enjoindre à la commune de Montgeron, dans un délai de trois mois, de modifier le règlement intérieur du conseil municipal afin de supprimer l'obligation d'expressions distinctes, de prévoir un espace d'expression plus important pour les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale sur tous les supports de communication de la ville et de porter le nombre de caractères dédiés à la minorité municipale dans le « *Montgeron Mag* » à 1 600 signes pour un groupe et 1 400 pour un conseiller municipal isolé ;

4°) de rejeter les conclusions présentées par la commune de Montgeron sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le règlement intérieur en litige n'ayant pas été annexé au compte-rendu de la séance du 2 juillet 2020, il n'a pas été publié régulièrement, en méconnaissance de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales ;

- en limitant les espaces d'expression des conseillers municipaux de l'opposition au seul bulletin municipal mensuel, le « *Montgeron Mag* », l'article 28 du règlement intérieur méconnaît l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales qui impose de réserver un espace d'expression aux élus de l'opposition dans chaque support utilisé par la commune pour diffuser des informations générales portant sur la réalisation et la gestion du conseil municipal ; à ce titre, les lettres d'information du maire, le guide de la saison culturelle et celui des loisirs, le site internet de la ville, le compte Facebook « Ville de Montgeron-officiel » ne prévoient aucun espace réservé à l'expression des conseillers municipaux d'opposition ;

- en limitant à 2 400 le nombre de caractères attribués aux conseillers municipaux d'opposition dans le bulletin d'information général pour l'exercice de leur droit d'expression, l'article 28 du règlement intérieur limite de façon excessive leur espace d'expression ;

- en obligeant les conseillers municipaux à adopter une expression distincte, l'article 28 du règlement intérieur méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 20 septembre 2021 et 14 janvier 2022, la commune de Montgeron, représentée par Me Le Bouëdec, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- en cas d'annulation de l'article 28 du règlement intérieur, les requérants ne peuvent demander au juge d'imposer des modalités précises de mise en œuvre du droit d'expression des élus d'opposition ;

- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 17 janvier 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 31 janvier 2022.

**II.** Par une requête et un mémoire récapitulatif enregistrés les 14 décembre 2020 et 8 décembre 2021 sous le n°**2008646**, M. H demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération n°19 du 2 juillet 2020 par laquelle le conseil municipal de Montgeron a approuvé l'article 28 de son règlement intérieur, ensemble la décision du maire du 15 octobre 2020 rejetant son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la commune de Montgeron, dans un délai de trois mois, de modifier l'article 28 du règlement intérieur de son conseil municipal afin de prévoir un espace d'expression pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale sur tous les supports de communication de la ville ;

3°) d'enjoindre à la commune de Montgeron, dans un délai de trois mois, de modifier le règlement intérieur de conseil municipal afin de supprimer l'obligation d'expressions distinctes, de prévoir un espace d'expression plus important pour les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale sur tous les supports de communication de la ville et de porter le nombre de caractères dédiés à la minorité municipale dans le « *Montgeron Mag* » à 1 600 signes pour un groupe et 1 400 pour un conseiller municipal isolé ;

4°) de rejeter les conclusions présentées par la commune de Montgeron sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le règlement intérieur en litige n'ayant pas été annexé au compte-rendu de la séance du 2 juillet 2020, il n'a pas été publié régulièrement, en méconnaissance de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales ;

- en limitant les espaces d'expression des conseillers municipaux de l'opposition au seul bulletin municipal mensuel, le « *Montgeron Mag* », l'article 28 du règlement intérieur méconnaît l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales qui impose de réserver un espace d'expression aux élus de l'opposition dans chaque support utilisé par la commune pour diffuser des informations générales portant sur la réalisation et la gestion du conseil municipal ; à ce titre, les lettres d'information du maire, le guide de la saison culturelle et celui des loisirs, le site internet de la ville, le compte Facebook « Ville de Montgeron-officiel » ne prévoient aucun espace réservé à l'expression des conseillers municipaux d'opposition ;

- en limitant à 2 400 le nombre de caractères attribués aux conseillers municipaux d'opposition dans le bulletin d'information général pour l'exercice de leur droit d'expression, l'article 28 du règlement intérieur limite de façon excessive leur espace d'expression ;

- en obligeant les conseillers municipaux à adopter une expression distincte, l'article 28 du règlement intérieur méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

Par deux mémoires en défense enregistrés les 20 septembre 2021 et 14 janvier 2022, la commune de Montgeron, représentée par Me Le Bouëdec, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. H une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- en cas d'annulation de l'article 28 du règlement intérieur, les requérants ne peuvent demander au juge d'imposer des modalités précises de mise en œuvre du droit d'expression des élus d'opposition ;

- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 17 janvier 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 31 janvier 2022.

Vu les autres pièces des deux dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 du 8 septembre 2022, en présence de Mme Delannoy, greffière :

- le rapport de Mme Degorce ;
- les conclusions de Mme Bartnicki, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Lebel pour la commune de Montgeron.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n° 2008645 et 2008646 présentées par Mme EB, Mme CC, M. RH, Mme SN, M. CV, M. C et M. H présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Aux termes de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales : *« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif. »*

3. Par une délibération du 2 juillet 2020, le conseil municipal de la commune de Montgeron a adopté son nouveau règlement intérieur. Par les deux présentes requêtes, Mme EB, Mme CC, M. RH, Mme SN, M. CV et M. C, en leur qualité de conseillers municipaux d'opposition, ainsi que M. H, en sa qualité d'habitant de la commune de Montgeron, demandent au tribunal administratif d'annuler l'article 28 de ce règlement.

4. Aux termes de l'article 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Montgeron : *« (...) Chaque groupe déclaré et conseiller municipal n'appartenant à aucun groupe disposent d'un espace dans le bulletin d'information générale de la ville de Montgeron ainsi que sur le site internet. Les expressions sont distinctes et obéissent aux principes suivants : • L'espace disponible pour le groupe de la majorité municipale est de 2 400 signes, espaces et titre de la tribune compris. • L'espace disponible pour les groupes déclarés et les conseillers municipaux n'appartenant à aucun groupe de l'opposition est de 2 400 signes, espaces et titre de la tribune compris ; la répartition entre les groupes déclarés et les conseillers municipaux n'appartenant à aucun groupe se fait au prorata du nombre de membres. L'espace réservé à l'expression de chacun des élus d'opposition est de taille équivalente. (...) ».*

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré des conditions de publication du règlement intérieur :

5. Les conditions de publication d'un acte étant par elles-mêmes sans influence sur sa légalité, le moyen tiré de ce que le règlement intérieur du conseil municipal de Montgeron n'aurait pas été régulièrement publié, faute d'avoir été annexé au compte-rendu de la séance du conseil municipal du 2 juillet 2020, est inopérant et doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la limitation des espaces d'expression des conseillers municipaux au seul bulletin municipal :

6. Aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale. Les modalités d'application du présent article sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal.* ». Il résulte de ces dispositions qu'un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans toute publication comportant des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal, y compris sur le site internet de la commune.

7. En premier lieu, alors même que les lettres du maire ne réservent aucun espace à l'expression des conseillers municipaux de l'opposition, il ressort des pièces du dossier qu'elles comportent, au travers de certains sujets spécifiques, tels que, par exemple, l'aide apportée par la commune aux commerces locaux en novembre 2020 au cours de la crise sanitaire ou encore l'explication donnée sur les modifications du plan local d'urbanisme en avril 2021, des informations générales sur les actions accomplies ou futures et la gestion de la commune. Par conséquent, c'est en méconnaissance des obligations prescrites par l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales que l'article 28 du règlement intérieur du conseil municipal ne prévoit aucun espace de tribune au sein de cette publication. Il en va de même de la page Facebook intitulée « Ville de Montgeron - Officiel » qui, rendant compte, au vu des exemples produits et versés au dossier, d'évènements tels que le projet de végétalisation des cours de récréation des écoles de la commune, la création d'un chantier de jardinage ouverts aux jeunes montgeronnais en échange de chèques cadeaux, la consultation publique du projet de plan de prévention bruit dans l'environnement ou encore le partenariat noué avec « Mon avis citoyen », doit être également regardée comme une publication comportant des informations générales sur les réalisations et la gestion du conseil municipal au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, dans laquelle un espace d'expression doit être réservé en vertu de ces dispositions aux conseillers municipaux de l'opposition.

9. En revanche, s'ils contiennent chacun un éditorial signé du maire, le guide de la saison culturelle comme le guide des loisirs se bornent à présenter la programmation théâtrale, musicale, artistique, les grands rendez-vous festifs et associatifs ainsi que les équipements culturels, sociaux et sportifs. Il en va de même de la newsletter diffusée mensuellement par la commune de Montgeron qui se borne à diffuser des informations pratiques telles que, par exemple, les dates et horaires du marché de Noël, le rappel des gestes barrière ou encore la date de distribution de sel de déneigement. N'établissant pas que ces trois supports diffusent des informations relatives aux réalisations et à la gestion du conseil municipal, les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir qu'un espace d'expression devrait leur y être réservé en application des dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

10. Enfin, il ressort des pièces du dossier que le site internet de la commune de Montgeron diffuse des informations générales sur les réalisations et la gestion du conseil municipal et qu'il comporte, à ce titre, un espace réservé à l'expression des conseillers municipaux qu'ils appartiennent à la majorité municipale ou à l'opposition. Si cet espace se borne à mettre en ligne une reproduction littérale de l'article publié par les conseillers de l'opposition dans le « *Montgeron Mag* », il n'est ni établi ni même invoqué par les requérants

que le site internet de la commune contiendrait des informations d'une nature différente de celles publiées dans le « *Montgeron Mag* » susceptibles d'appeler de la part de l'opposition un commentaire d'une nature différente de celui déjà publié dans le bulletin municipal. Dans ces conditions, le site internet doit être regardé, dans les circonstances particulières du litige, comme réservant à l'opposition un espace d'expression conformément à l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales. Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que l'article 28 du règlement intérieur méconnaîtrait ces dispositions en ne prévoyant pas la possibilité pour les élus de l'opposition de publier sur le site internet de la commune un article différent de celui publié dans le bulletin municipal, le « *Montgeron Mag* ».

En ce qui concerne le moyen tiré de la limitation disproportionnée de l'espace réservé aux conseillers municipaux de l'opposition dans le « *Montgeron Mag* » :

11. Il résulte des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales que l'espace réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale doit présenter un caractère suffisant et être équitablement réparti eu égard aux caractéristiques de la publication.

12. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que, par l'article 28 de son règlement intérieur, le conseil municipal a attribué au sein du bulletin d'information municipale « *Montgeron Mag* » une page de tribunes devant être répartie entre les différents groupes du conseil municipal, y compris le groupe majoritaire, ce qui réserve seulement une demi-page, soit 2 400 signes, à attribuer aux deux groupes et au conseiller n'appartenant pas à la majorité municipale. En application de cette disposition, les groupes « *Montgeron en commun* » et « *Avec vous !* » disposent ainsi chacun de 1 028 caractères et le conseiller municipal n'appartenant à aucun de ces deux groupes dispose, pour sa part, de 342 caractères. Eu égard au caractère mensuel de cette publication et à la circonstance qu'elle comporte une trentaine de pages au total, l'espace réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale apparaît manifestement insuffisant et méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

13. Par conséquent, les requérants sont également fondés à soutenir que l'article 28 du règlement intérieur est contraire aux dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales en tant qu'il limite à seulement 2 400 le nombre de signes laissés à l'expression des conseillers municipaux de l'opposition dans le bulletin municipal « *Montgeron Mag* ».

En ce qui concerne le moyen tiré de l'illégalité de l'obligation faite aux conseillers municipaux d'avoir une expression distincte :

14. Si, en vertu l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales précité, un espace d'expression doit être réservé aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité dans toute publication comportant des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal, ces dispositions ne s'opposent pas à ce que le règlement intérieur du conseil municipal, auquel il appartient de déterminer les modalités d'application de ce droit d'expression, décide d'exclure, pour les conseillers municipaux ou aux groupes d'élus de l'opposition, la possibilité de rétrocéder l'espace qui leur est réservé dans une publication et d'exiger de leur part que leur droit d'expression, s'ils décident d'en faire usage, soit exercé de manière distincte.

15. Ainsi, en imposant à chaque groupe ou élu de l'opposition disposant d'un espace dans le bulletin d'information générale de la ville de Montgeron et sur le site internet de la commune que leurs expressions soient distinctes, l'article 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Montgeron ne méconnaît pas, par lui-même, les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'article 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Montgeron en tant qu'il ne prévoit pas d'espace d'expression réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans la lettre du maire et sur la page Facebook de la ville et qu'il limite à seulement 2 400 le nombre de signes laissés à l'expression des conseillers municipaux de l'opposition dans le bulletin municipal « *Montgeron Mag* ».

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Eu égard à la portée et aux motifs de l'annulation qu'il prononce, le présent jugement implique seulement que le conseil municipal de la commune de Montgeron délibère à nouveau, dans un sens conforme à ses motifs, sur les conditions de mise en œuvre du droit d'expression des conseillers municipaux dans le bulletin « *Montgeron Mag* », dans la lettre du maire et sur la page Facebook de la commune. Il y a lieu de l'y enjoindre dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais d'instance :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge des requérants la somme que la commune de Montgeron demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : L'article 28 du règlement intérieur du conseil municipal de Montgeron, en tant qu'il ne prévoit pas d'espace d'expression réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans la lettre du maire et sur la page Facebook de la ville et qu'il limite à seulement 2 400 le nombre de signes laissés à l'expression des conseillers municipaux de l'opposition dans le bulletin municipal « *Montgeron Mag* », est annulé.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Montgeron de modifier le règlement intérieur de son conseil municipal selon les conditions précisées au point 17, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. H, à M. C, représentant unique de Mme EB, Mme CC, M. RH, Mme SN et M. CV ainsi qu'à la commune de Montgeron.

Délibéré après l'audience du 8 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Blanc, président,

- Mme Lutz, première conseillère,
- Mme Degorce, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 septembre 2022.

La rapporteure,

Signé

Ch. Degorce

Le président,

Signé

Ph. Blanc

La greffière,

Signé

C. Delannoy

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines 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.