

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE DIJON**

**N° 2101532, 2101534**

---

M. A et a.  
LIGUE FRANCAISE POUR LA DEFENSE DES  
DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

---

M. Z  
Rapporteur

---

M. T  
Rapporteur public

---

Audience du 22 novembre 2022  
Décision du 29 novembre 2022

---

01-04-005  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Dijon

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête, enregistrée sous le numéro 2101532 le 8 juin 2021, M. A, Mme B et Mme C, représentés par la société civile professionnelle Chaton, Grillon, Brocard, Gire, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 8 avril 2021, par laquelle le conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône a approuvé le règlement d'intervention d'aide à l'implantation commerciale « Boutique tremplin » en matière d'investissement immobilier et de location de terrains ou d'immeubles ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Chalon-sur-Saône la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que la délibération attaquée méconnaît le principe constitutionnel d'égalité et les stipulations des articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 septembre 2021, la commune de Chalon-sur-Saône, représentée par la société d'exercice libéral à responsabilité limitée Cabinet d'avocats Philippe Petit et associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable, dès lors qu'elle n'est pas accompagnée de la délibération attaquée ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 7 octobre 2022 que cette affaire était susceptible, à compter du 28 octobre 2022, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 3 novembre 2022 par ordonnance du même jour.

La commune de Chalon-sur-Saône a présenté un mémoire, enregistré le 18 novembre 2022, postérieurement à la clôture de l'instruction.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2101534 les 8 juin et 4 novembre 2021, l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, désormais représentée par la société civile professionnelle d'avocats Clémang & Associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 8 avril 2021, par laquelle le conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône a approuvé le règlement d'intervention d'aide à l'implantation commerciale « Boutique tremplin » en matière d'investissement immobilier et de location de terrains ou d'immeubles ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Chalon-sur-Saône la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir ;
- la délibération attaquée méconnaît les principes de clarté et d'intelligibilité de la norme, dès lors que les notions de « signe communautariste » et de « risque d'activité de blanchiment » sont manifestement imprécises et sujettes à arbitraire ;
- l'article 3 du règlement d'intervention constitue une rupture d'égalité de traitement fondée sur l'appartenance à une origine, une race ou une religion ;
- il peut également engendrer un traitement discriminatoire, prohibé par l'article 423-7 du code pénal.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 septembre 2021, la commune de Chalon-sur-Saône, représentée par la société d'exercice libéral à responsabilité limitée Cabinet d'avocats Philippe Petit et associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Elle soutient que :

- à titre principal, l'association requérante est dépourvue de tout intérêt à agir, tant du point de vue de son objet, que de son ressort géographique ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 18 octobre 2021 que cette affaire était susceptible, à compter du 15 novembre 2021, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 1<sup>er</sup> mars 2022 par ordonnance du même jour.

La commune de Chalon-sur-Saône a présenté un mémoire, enregistré le 18 novembre 2022, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 :

- le rapport de M. Z,
- les conclusions de M. T, rapporteur public,
- et les observations de Me K, représentant l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, et celles de Me L, représentant la commune de Chalon-sur-Saône.

Considérant ce qui suit :

1. Faisant usage de la possibilité offerte par l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, la commune de Chalon-sur-Saône a souhaité mettre en place un dispositif d'aide à l'implantation de nouveaux commerces en centre-ville, consistant à octroyer aux petites entreprises une subvention d'un montant de 30 % du loyer du local commercial pendant la première année de son occupation, sous certaines conditions et dans certaines limites. Ainsi, par une délibération du 8 avril 2021, le conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône a approuvé le règlement d'intervention d'aide à l'implantation commerciale « Boutique tremplin » en matière d'investissement immobilier et de location de terrains ou d'immeubles. Tant ce règlement que la délibération mentionnent notamment, au nombre des objectifs visés, la lutte contre le communautarisme et le blanchiment. L'article 3 de ce règlement mentionne, au nombre des conditions d'éligibilité à cette aide, « ne présenter aucun signe communautariste ou de risque d'activité de blanchiment ». Eu égard à la portée de leur argumentation, par la première requête susvisée, M. A, Mme B et Mme C, conseillers municipaux de la commune de Chalon-sur-Saône, doivent être regardés comme demandant au juge de l'excès de pouvoir d'annuler les mots « aucun signe communautariste ou » figurant au dernier alinéa de l'article 3 du règlement d'intervention. Eu égard à la portée de son argumentation, par la seconde requête susvisée, l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen doit être regardée comme demandant au juge de l'excès de pouvoir d'annuler le dernier alinéa de l'article 3 du règlement d'intervention.

2. Les requêtes de M. A, Mme B et Mme C et de l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen sont dirigées contre la même décision et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Chalon-sur-Saône :

3. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué (...)* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que si la demande de M. A et de Mmes B et C, dirigée contre la délibération du 8 avril 2021, par laquelle le conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône a approuvé le règlement d'intervention d'aide à l'implantation commerciale « Boutique tremplin » en matière d'investissement immobilier et de location de terrains ou d'immeubles, n'était pas accompagnée d'une copie de ce document, les requérants ont produit cette délibération le 1<sup>er</sup> mars 2022, avant la clôture de l'instruction, et ont ainsi régularisé leur requête. Par suite, la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Chalon-sur-Saône doit être écartée.

5. En deuxième lieu, si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. Eu égard, d'une part, à l'objet social de l'association requérante qui est notamment de combattre « *l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'état de santé ou le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains (...)* », et d'autre part, eu égard à la circonstance que le litige soumis au tribunal, susceptible d'être rencontré dans d'autres communes, revêt une portée excédant son seul objet local, l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen doit être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune de Chalon-sur-Saône doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. En premier lieu, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Le moyen tiré de la violation de cet objectif est opérant à l'encontre d'une disposition à caractère réglementaire.

7. En l'espèce, le règlement d'intervention litigieux prévoit, au nombre des conditions cumulatives d'éligibilité au régime d'aide qu'institue la délibération attaquée, le fait de « ne présenter aucun signe communautariste ». S'il était loisible au conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône de subordonner l'octroi de l'aide, notamment au respect des conditions légales d'exercice de l'activité commerciale envisagée, il n'a pas, en faisant référence,

sans autre précision, au « communautarisme », qui constitue une notion polysémique, et qui n'est définie par aucun texte, et en se bornant à exiger que le commerce ne présente pas de « signes » de communautarisme, sans préciser notamment ce que sont ces signes, ou la manière de les identifier, adopté des dispositions permettant de déterminer avec suffisamment de précision les comportements ou pratiques justifiant l'inéligibilité au régime d'aide qu'il a entendu édicter. Dès lors, les mots « aucun signe communautariste », figurant au dernier alinéa du paragraphe 3 du règlement d'intervention litigieux, qui sont trop imprécis, méconnaissent, comme le soutient à juste titre l'association requérante, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Par suite, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens des requêtes au soutien de ces conclusions, les requérants sont fondés à demander l'annulation des mots « aucun signe communautariste ou », figurant au dernier alinéa du paragraphe 3 du règlement d'intervention annexé à la délibération du 8 avril 2021.

8. Au contraire, le délit de blanchiment est défini à l'article 324-1 du code pénal. La notion de « risque de blanchiment » figure notamment aux articles L. 561-4-1 et R. 561-2 du code monétaire et financier. Son identification par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 de ce code, est définie par l'arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de l'article R. 561-2 du code monétaire et financier. Par suite, sans qu'ait d'incidence la circonstance que la commune de Chalon-sur-Saône ne soit pas au nombre des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, l'utilisation de cette notion ne méconnaît pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

9. En deuxième lieu, les moyens, soulevés par la seule association requérante, tirés de la méconnaissance du principe d'égalité et de l'existence d'un traitement discriminatoire, prohibé par l'article 423-7 du code pénal, en tant qu'ils sont dirigés contre les mots « risque d'activité de blanchiment », ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont seulement fondés à demander l'annulation des mots « aucun signe communautariste ou », figurant au dernier alinéa du paragraphe 3 du règlement d'intervention annexé à la délibération du 8 avril 2021, par laquelle le conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône a approuvé le règlement d'intervention d'aide à l'implantation commerciale « Boutique tremplin » en matière d'investissement immobilier et de location de terrains ou d'immeubles, et que le surplus de leurs conclusions à fin d'annulation doit être rejeté.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, ou de M. A et Mmes B et C, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, les sommes que la commune de Chalon-sur-Saône demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Chalon-sur-Saône une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen et non compris dans les dépens. Enfin, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Chalon-sur-Saône la somme que M. A et Mmes B et C demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les mots « aucun signe communautariste ou » figurant au dernier alinéa de l'article 3 du règlement d'intervention d'aide à l'implantation commerciale « Boutique tremplin » en matière d'investissement immobilier et de location de terrains ou d'immeubles, approuvé par la délibération du 8 avril 2021 du conseil municipal de la commune de Chalon-sur-Saône, sont annulés.

Article 2 : La commune de Chalon-sur-Saône versera à l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est rejeté.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. A et de Mmes B et C est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. A, à Mme B, à Mme C, à l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen et à la commune de Chalon-sur-Saône.

Copie en sera adressée au préfet de Saône-et-Loire et au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté.

Délibéré après l'audience du 22 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. X, président,  
Mme Y, premier conseiller,  
M. Z, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 novembre 2022.

Le rapporteur,

Le président,

Z

X

La greffière,

G

La République mande et ordonne au préfet de Saône-et-Loire, 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,  
Le greffier,