Cour administrative d’appel de Douai 1er février 2022 Monsieur Y / Ville de Lille

Manuel GROS

Dépôt sauvage d'ordures :
Fin du « Vae propriatari »[1]?

Cour administrative d'appel de Douai 1er février 2022 Monsieur Y / Ville de Lille

Manuel GROS

Un arrêt important de la Cour administrative d'appel de Douai vient peut-être mettre un terme à une pratique discutable de la ville de Lille, consistant à pénaliser d'office les propriétaires ou riverains des dépôts sauvages de déchets dont ils n'étaient pas les auteurs.

Après quelques jugements favorables à la ville du tribunal administratif de Lille, la Cour administrative d'appel de Douai semble en effet rappeler les règles minimales de respect des droits des administrés en sanctionnant la « taxation »[2] automatique et « sauvage »

Monsieur Y, Professeur des universités, résidait sur le boulevard de la liberté à Lille, grand axe de circulation piétonnier et automobile.

Par un courrier daté du 25 avril 2018 (mais notifié le 22 juin 2018), il était informé du constat d'un dépôt sauvage d'ordures, devant son domicile le même jour à 7 heures 02. Ayant été d'office identifié comme l'auteur présumé de ce dépôt de cartons, le maire de Lille mettait à sa charge l'obligation de payer la somme de 153,70 euros au titre des frais d'enlèvement et de nettoiement d'un dépôt sauvage.

N'ayant déposé aucun déchet sur la voie publique ce jour-là, il adressait le 1er

[1] « Malheur aux propriétaires », inspiré du *Vae victis* de Brennus : le Gaulois Brennus, vainqueur de Rome en 390 avant JC, fait calculer le tribut grâce à une grande balance préparée sur une place de Rome. Afin d'alourdir encore la rançon, les Gaulois y placent de faux poids. Devant les protestations des Romains qui s'aperçoivent de la supercherie (« De quel droit utilises-tu des poids truqués ? »), Brennus répond « Du droit des vainqueurs ! », il jette son épée et son baudrier sur la balance en ajoutant « Vae victis » « Malheur aux vaincus » ..

[2] Juridiquement c'est une demande d e remboursement de frais d'enlèvement.

juillet 2018 un recours gracieux à la maire de Lille, dans lequel il indiquait qu'il n'était pas présent ce jour-là et que de surcroît il respectait les règles de tri sélectif en utilisant la benne de son immeuble prévue à cet effet. Il indiquait que ce dépôt ne pouvait résulter que soit d'une société d'entretien, soit de n'importe quelle personne "extérieure", et demandait donc le retrait de cette procédure d'émission de titre exécutoire.

Cette demande ayant été rejetée, l'administré « taxé » d'office demandait au Tribunal Administratif de Lille d'annuler le titre exécutoire émis à son encontre, ainsi que la décision du rejet de son recours gracieux, et de le décharger de l'obligation de payer la somme de 153,70 euros.

Dans le cadre d'une jurisprudence jusqu'alors systématique (nombreux jugements en ce sens), le tribunal administratif de Lille rejetait la requête par un jugement en date du 5 février 2021, dans un considérant amalgamant propriété et responsabilité du dépôt :

*« 12. Par un constat de malpropreté dressé le 25 avril 2018 à 7h02, l'agent de la brigade propreté de Lille a constaté, au (...) Boulevard de la Liberté à lille, la mauvaise présentation de cartons et a identifié, sur l'étiquette d'un carton, la personne de M. Y résidant à cette même adresse. Si le requérant soutient que la matérialité des faits n'est pas établie en ce que les photographies produites, peu lisibles, ne permettent pas de l'identifier comme destinataire du colis et que le lieu de dépôt indiqué est l'aplomb d'un arbre boulevard de la liberté au droit de l'immeuble dont il n'est que le propriétaire parmi d'autres occupants, ces éléments ne sont pas de nature à remettre en cause les mentions du constat de malpropreté dressé le 25 avril 2018 par un agent de la brigade de propreté de Lille, qui n'avait pas à être assermenté et qui a clairement identifié le nom et l'adresse sur l'étiquette du colis en cause. En outre, si M. Y qui ne conteste pas avoir reçu le colis et doit ainsi être regardé comme en avoir été le propriétaire, soutient qu'il n'est pas l'auteur du dépôt sauvage dès lors qu'il n'était pas présent le jour du constat, qu'il existe dans son immeuble une poubelle avec tri sélectif qu'il utilise et que d'autres personnes auraient pu faire ce dépôt, **ces circonstances ne sont pas de nature à remettre en cause la matérialité des faits reprochés au requérant qui demeure, en sa qualité de propriétaire du carton, responsable de son dépôt**.[3]»*

Sur le principe et pour un certain nombre de (bonnes) raisons, le taxé d'office faisait appel.

En effet, en jugeant de la sorte, le Tribunal Administratif de Lille avait selon lui commis une erreur de droit comme de fait en présumant qu'il était le responsable du dépôt sauvage, sans rechercher si sa culpabilité avait été prouvée autrement que par « l'étiquette d'un des cartons » (I) ; et avait méconnu le principe du contradictoire en application du Code des Relations entre le public et l'administration (a), de la CEDH (b) et de l'article L. 541-3 du code de l'environnement. (II)

[3] Souligné par nous.

I.Validité en droit comme en fait d'une présomption de culpabilité du propriétaire ?

On a vu que le premier juge avait jugé que (…) *« ces circonstances ne sont pas de nature à remettre en cause la matérialité des faits reprochés au requérant qui demeure, en sa qualité de propriétaire du carton, responsable de son dépôt»,* pratiquant l'amalgame entre propriété et responsabilité.

C'était là un amalgame discutable entre l'existence d'un nom et d'une adresse sur un paquet ou emballage et sur le fait d'être l'auteur du dépôt.

En effet, l'article R. 632-1 du code pénal dispose que

« Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe le ***fait de déposer****, aux emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative compétente, des ordures, déchets, matériaux ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit, en vue de leur enlèvement par le service de collecte, sans respecter les conditions fixées par cette autorité, notamment en matière d'adaptation du contenant à leur enlèvement, de jours et d'horaires de collecte ou de tri des ordures ».*

Or le jugement du Tribunal Administratif de Lille évoquait qu' « *un agent de la brigade de Lille, (...) a clairement identifié le nom et l'adresse* ***sur l'étiquette du colis en cause*** ». Il s'agit donc là d'une identification, après que le dépôt ait eu lieu, et donc sans pouvoir identifier la personne qui a véritablement déposé les cartons là où ils ont été trouvés. Toutefois, l'article R. 632-1 du code pénal indique clairement que la contravention est prévue pour le fait de « déposer » des ordures ou tout autre objet de quelque nature sans respecter les conditions fixées pour leur enlèvement.

Tous les faits visés par l'article R. 632-1 sont des infractions positives, cela implique qu'un suspect doit être identifié. Cependant, des documents nominatifs trouvés dans les ordures ne suffisent pas à déterminer l'auteur de l'infraction.

S'agissant d'une infraction et surtout d'une sanction (amende), la jurisprudence de la Cour de cassation devait être prise en compte par le juge administratif, qui en tous les cas peuvent s'inspirer des principes du droit commun.

Or la Chambre criminelle a ainsi cassé la condamnation du propriétaire d'un supermarché dont les clients avaient abandonné, sur le parc de stationnement de son établissement, des détritus que le vent avait emporté sur des terrains voisins. Dans sa décision, la Cour reprocha au juge de proximité de n'avoir pas caractérisé *« **à la charge du prévenu les faits de dépôt, d'abandon ou de rejet de déchets sur le terrain d'autrui** »* (Cass. crim., 28 juin 2005, n°05-80.185).

En principe, nul n'est responsable pénalement que de son propre fait. Il apparaît donc très discutable le fait de déduire d'une simple étiquette la propriété et donc la responsabilité d'une personne alors même qu'il n'y a absolument aucune certitude tangible que ce soit bien elle qui ait commis l'infraction.

Par ailleurs, l'article 537 du code de procédure pénale établit la force probante des procès verbaux établissant des contraventions, sauf preuve contraire qui serait apportée par écrit ou par des témoins.

L'article 537 du code de procédure pénale dispose : *« Les contraventions sont prouvées soit par procès-verbaux ou rapports, soit par témoins à défaut de rapports et procès-verbaux, ou à leur appui. Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, les procès-verbaux ou rapports établis par les officiers et agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, ou les fonctionnaires ou agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire auxquels la loi a attribué le pouvoir de constater les contraventions, font foi jusqu'à preuve contraire. La preuve contraire ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins ».*

La Cour de Cassation a pu apporter des précisions à l'application de cet article dans une affaire très similaire du cas d'espèce (Cass. crim., 13 février 2007, n°06-85.976) :

« Attendu qu'en l'état de ces motifs, dès lors que le procès-verbal, base de la poursuite, ne relève aucun élément d'où il résulterait que ***l'agent verbalisateur ait personnellement constaté les circonstances dans lesquelles les cartons en cause avaient été abandonnés,*** *la juridiction de proximité, qui n'a pas dénaturé les constatations dudit procès-verbal et à laquelle* ***il appartenait de rechercher si elles étaient de nature à démontrer la culpabilité du prévenu****, a justifié sa décision, sans méconnaître la force probante attachée par l'article 537 du code de procédure pénale aux procès-verbaux établissant la preuve des contraventions ».*

Dans cette affaire, un agent verbalisateur de la ville de Paris avait constaté deux cartons portant des étiquettes « Gibert Jeune » et avait dressé un procès-verbal à l'encontre du dirigeant de l'entreprise. Or, l'agent n'avait pas ***« constaté que les cartons avaient été déposés par du personnel de l'entreprise Gibert Jeune et que des étiquettes à ce nom ne pouvaient permettre, faute d'indications autres, d'imputer, de façon certaine, le dépôt à des membres de cette entreprise »***.

La juridiction administrative suit le même raisonnement.

Ainsi, il en va de même pour la Cour Administrative d'Appel de Paris (CAA Paris, ch.1, 21 décembre 2006, n°03PA03566), qui a pu valablement décider que

*« si le procès verbal n° 212063 dressé le 19 juin 1999 mentionne que « ces déchets ont été parfaitement identifiés par des plans et courriers aux nom et adresse de la société »**, ce constat ne suffit pas à établir que la SCI serait responsable du dépôt de ces documents sur la voie publique** ; que, par suite, la VILLE DE PARIS n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a annulé les demandes susvisées ».*

Or Monsieur Y a été jugé responsable du dépôt sauvage de ces cartons pour la seule raison que l'un d'eux contenait un simple reçu colissimo avec son nom et adresse ; et ce, alors même que n'importe quel individu aurait pu, intentionnellement ou non, glisser ce reçu dans le carton présent sur la voie publique. Comme l'ont démontré plusieurs décisions auparavant, l'identification par la simple lecture d'un document, quel qu'il soit, dans un dépôt sauvage ne permet pas de faire peser la culpabilité et la responsabilité de l'infraction sur la personne identifiée, tant que celle-ci n'a pas été vue en train de commettre l'infraction qui a engendrée la contravention et donc le titre exécutoire.

Le Tribunal Administratif de Lille avait sans doute ainsi commis une erreur de fait en ne recherchant pas si les constatations faites par l'agent verbalisateur étaient de nature à démontrer la responsabilité de Monsieur Y.

On ne saura jamais si la Cour administrative d'appel de Douai aurait suivi le raisonnement, car elle annula le titre exécutoire sur un autre fondement, en indiquant expressément qu'elle n'avait pas eu à examiner les autres moyens ; « *Il en résulte, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par M. Y, que ce titre exécutoire doit être annulé pour ce motif.* »

II. La sanction du non respect du principe du contradictoire :

Outre l'erreur de droit résultant de l'admission d'une présomption de culpabilité du propriétaire, le premier juge aurait du sanctionner la violation, par la ville de Lille, du principe du contradictoire.

C'est ce que retint – à bon droit – la Cour, constatant la violation de l'article L 121-1 du code des relations entre le public et l'administration :

« 3. *Aux termes, d'autre part, de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable». Aux termes de l'article L. 211-2 du même code : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...)* »

Surtout, suivant la requête en appel, la Cour retient la décision de mettre à la charge des frais d'enlèvement comme une mesure de police administrative, et relevant ainsi de la procédure contradictoire :

« 4. Il résulte des termes mêmes du courrier du 25 avril 2018, notifié le 22 juin suivant à M. Y que la décision de la maire de Lille d'engager à son encontre une procédure visant à l'édiction d'un titre exécutoire a été prise en application du règlement municipal de propreté du 8 février 2002 fixant les règles minimales à respecter par les administrés, notamment en matière de collecte de déchets. Dans son courrier du 2 août 2018 rejetant le recours gracieux de M. Y la maire de Lille qualifie expressément la mauvaise présentation des cartons par l'intéressé d'infraction au règlement municipal de propreté, rappelle la procédure suivie de constat de ce dépôt sauvage par un agent assermenté ainsi que les termes de l'article 3 du règlement municipal du 8 février 2002 selon lesquels la présentation en vrac des déchets est interdite et se fait exclusivement dans les bacs ou sacs fournis par la Métropole Européenne de Lille dite « MEL », tout en soulignant que la collecte des ordures ménagères est une compétence communautaire et non municipale, réalisée par la « MEL » par les prestataires Lilébo et Esterra. Par ailleurs, le règlement du maire de Lille du 8 février 2002 renvoie expressément dans ses visas à l'article L. 2212-2 précité du code général des collectivités territoriales relatif au pouvoir de police municipale du maire en matière, notamment, de salubrité publique.

5. Ainsi, la décision de la maire de Lille de mettre à la charge de M. Y, par le titre exécutoire litigieux, le versement de la somme de 153,70 euros au titre des frais d'enlèvement et de nettoiement d'un dépôt sauvage a été prise dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police administrative en matière, notamment, de salubrité publique. L'émission de ce titre exécutoire a ainsi le caractère d'une mesure de police administrative entrant dans la catégorie des décisions administratives individuelles défavorables devant faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable, en vertu de l'article L.121-1 précité du code des relations entre le public et l'administration. Il suit

de là que la maire de Lille ne pouvait émettre le titre exécutoire litigieux sans respecter une procédure contradictoire préalable. Or, il est constant que le courrier du 25 avril 2018 informant M. Y de l'engagement de la procédure d'émission d'un titre exécutoire ne lui a été notifié que le 22 juin 2018 et que le titre a été émis le 26 juin suivant sans que M. Y n'ait été ni informé de la possibilité de présenter des observations préalablement à l'émission de ce titre exécutoire, ni à plus forte raison mis en mesure de le faire. Par suite, et quand bien-même la mesure d'enlèvement des déchets avait pour objet d'assurer la salubrité publique, M. Y est fondé à soutenir que les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ont été méconnues. Il en résulte, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens *soulevés par M. Y, que ce titre exécutoire doit être annulé pour ce motif* »

Le juge d'appel aurait pu tout aussi bien retenir un autre fondement du principe du contradictoire, qui est protégé de multiples façons.

Ce principe est protégé en matière constitutionnelle, où l'exigence de contradictoire préalable s'impose s'agissant des décisions de sanction ayant le caractère d'une punition (Cons. constit 27 nov 2001, n° 2001-451 DC) et de manière plus générale lorsque sont en jeu les droits de la défense tirés de l'article 16 de la DDHC de 1789 (Cons. constit. 30 mars 2006, n° 2006-535 DC).

Les droits de la défense sont par ailleurs promus au rang de principe généraux du droit (CE section, 05 mai 1944, Dame veuve Trompier-Gravier, n°69751) et les mesures de police peuvent y faire exception en des circonstances particulières, ne permettent pas d'y déroger par principe.

Plus encore la Cour administrative d'appel de Douai aurait pu constater qu'il s'agissait également d'un droit protégé par l'article 6 § 1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme qui garantit un droit au procès équitable. Cette protection est en effet susceptible de s'appliquer avant même l'engagement des procédures juridictionnelles (CE, ass. 3 décembre 1999, Didier, n°207434, Lebon 399), et est également applicable aux sanctions administratives. Elles sont considérées par le Conseil d'Etat comme entrant dans la *« matière pénale »* donnant lieu à l'application de l'article 6 § 1 de la CEDH (CE, 26 mai 2008, Société Norélec, n°288583).

Enfin le droit de l'environnement réaffirme ce principe du droit au contradictoire et l'article L. 541-3 du code de l'environnement dispose : *« I.- Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, à l'exception des prescriptions prévues au I de l'article L. 541-21-2-3,* ***l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai de dix jours,*** *le cas échéant assisté par*

un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut lui ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 € et le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. Au terme de cette procédure, ***si la personne concernée n'a pas obtempéré à cette injonction*** *dans le délai imparti par la mise en demeure, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente* ***peut, par une décision motivée*** *qui indique les voies et délais de recours : […] 2°* ***Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites****. Les sommes consignées en application du 1° peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées […] ».*

L'article L. 541-3 du code de l'environnement apporte ainsi des informations claires sur la procédure obligatoire que doit suivre l'autorité de police administrative préalablement à la prise de décision individuelle défavorable. Elle doit procéder à un contradictoire permettant à l'intéressé de soumettre ses observations écrites ou orales dans un délai de dix jours.

Or comme le relève la Cour, en aucun cas M. Y n'a été informé ou mis en demeure de présenter des observations sur les faits qui lui étaient reprochés, or cela est une obligation légale !

Cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai, en généralisant l'obligation parce que qualifiant la décision de mesure de police administrative élargit encore la jurisprudence préexistante en matière de police environnementale,

Dans une décision de la Cour Administrative d'Appel de Marseille (ch. 7, 9 juin 2015, n°12MA03715) :

> *« 6. Considérant, en second lieu,* ***que la mise en demeure prise sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 541-3 du code de l'environnement constitue une mesure de police*** *pour laquelle aucune disposition législative n'avait, à la date de la mise en demeure adressée à M. et Mme A...le 27 avril 2009, instauré une procédure contradictoire particulière ; qu'il résulte de la lettre même de l'article L. 541-3 du code de l'environnement précité que l'autorité titulaire du pouvoir de police ne se trouve pas en situation de compétence liée pour prendre une telle mise en demeure ;* ***que cette mise en demeure ne peut légalement intervenir sans qu'ait été au préalable mise en oeuvre la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000****,* ***permettant à la personne intéressée de présenter des observations sur les faits susceptibles de justifier le bien-fondé de la mesure et qui constitue une garantie pour cette personne*** *; que, si Mme A...a été reçue en mairie le 2 avril 2009 et qu'a été abordée, lors de cet entretien, la question du dépôt sauvage en cause, il ne résulte toutefois pas de l'instruction que M. A...ait été mis à même, à la suite de cet entretien ou d'une autre discussion, ou par la réception, à la supposer établie, du courrier du 6 avril 2009, de présenter des observations sur*

l'éventualité d'une mise en demeure prise sur le fondement de l'article L. 541-3 du code de l'environnement et sur les faits susceptibles de justifier le bien-fondé d'une telle mesure, et ainsi qu'une procédure contradictoire conforme aux exigences de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 aurait été mise en oeuvre préalablement à l'édiction de la mise en demeure du 27 avril 2009 ; que M. A...a, ***dès lors, été effectivement privé de la garantie prévue par la loi ; que, par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont retenu que ladite mise en demeure était entachée d'un vice de procédure et que cette illégalité privait de base légale le titre exécutoire du 9 août 2010 qui devait, par suite, être annulé*** *; »*

Dans une autre décision de la Cour Administrative d'Appel de Versailles (ch. 2, 5 mars 2015, n°13VE00682) :

« 7. Considérant que les décisions contestées ont été édictées en application de l'article L. 2213-25 précité du code général des collectivités territoriales ; qu'à défaut d'avoir instauré une procédure contradictoire particulière par le décret que cet article prévoit, ***ces mesures de police, qui doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 visée ci-dessus, entrent, par suite, dans le champ d'application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 et ne peuvent, en conséquence, intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations*** *; **qu'il est constant, en l'espèce, que ces décisions n'ont pas été précédées d'une procédure contradictoire*** *; (...) ; que, dans ces conditions, la COMMUNE DE CLICHY-LA-GARENNE, qui n'invoque plus en appel des circonstances exceptionnelles ou des considérations d'ordre public, n'est pas fondée à se prévaloir d'une situation d'urgence pour justifier la méconnaissance du premier alinéa précité de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ;*

8. Considérant, toutefois, ***q****u'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce,* ***une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que le respect, par l'autorité administrative compétente, de la procédure prévue par les dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 constitue une garantie pour le destinataire d'une mesure de police*** *; **que cette mesure de police prise par le maire est ainsi illégale s'il ressort de l'ensemble des circonstances de l'espèce que le destinataire a été effectivement privé de cette garantie*** *; »*

Mêle la défenseure des droits avait d'ailleurs relevé le caractère illicite de telles pratiques communales, ayant eu à connaître d'un cas similaire, dans une décision n°2021-044 du **19 février 2021**. Elle se base notamment sur les dispositions précitées

article R. 632-1 du code pénal, article 537 du code de procédure pénale et article L. 541-3 du code de l'environnement pour affirmer que *« **le dépôt sauvage d'ordures ne peut donner lieu à facturation d'une amende ou d'un titre de recettes qu'à l'issue d'une procédure précise, qu'il convient de respecter strictement** ».*

En tous les cas cet arrêt pourrait opportunément mettre un terme à une pratique « facile » de la ville consistant à sanctionner le propriétaire de la propre incapacité municipale à surveiller la voie publique.

Peut-on envisager par exemple que les riverains de crimes ou délits effectués sous leurs fenêtres puissent être incriminés ?

Publié le 16 février 2022

URL de la source (modifié le 16/02/2022 - 10:34): http://www.cabinet-gros-hicter.fr/fr/actualites/depot-sauvage-dordures-fin-du-vae-propriatari