

Paris, le 19 février 2021

Décision de la Défenseure des droits n°2021-044

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code pénal, notamment l'article R. 632-1 ;

Vu le code de procédure pénale, notamment l'article 537 ;

Vu le code de l'environnement, notamment l'article L. 541-3 ;

Vu la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;

Vu l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005 du maire de Y ;

Saisie par Monsieur X, d'une réclamation relative à l'envoi d'un titre de recettes concernant un dépôt sauvage d'ordures ménagères ;

Décide de recommander à la commune de Y de procéder à une modification de l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005 afin d'en assurer la conformité au droit en vigueur.

La Défenseure des droits demande à la commune de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Faits et procédure

1. Monsieur X est le père de Monsieur A, qui a reçu un courrier des services de la mairie de Y en date du 14 octobre 2019, lui indiquant qu'un dépôt d'ordures sauvages lui serait imputable et qu'en conséquence, un titre de recettes d'un montant de 76,22 €, au titre du ramassage de ces déchets, lui serait adressé.
2. Ce courrier mentionne tout d'abord que le dépôt sauvage de déchets est passible d'une « amende de 5^{ème} classe », en application de l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005 du maire de Y, puis qu'en définitive, seul l'enlèvement des déchets serait facturé, le titre de recettes en cause étant fondé sur les dispositions de la décision n° 2005/131 du 25 août 2005.
3. Monsieur X a contesté l'émission de ce titre de recettes par courrier en date du 21 octobre 2019, en indiquant que les déchets de son foyer, comprenant son fils, étaient toujours déposés dans les containers idoines, et que le dépôt sauvage en cause ne pouvait être reproché à son fils au seul motif qu'un courrier à son nom aurait été retrouvé parmi les déchets.
4. Les démarches de Monsieur X étant demeurées vaines, celui-ci a fait appel au délégué territorial du Défenseur des droits, qui a saisi la mairie de Y de ce litige. Cependant, la mairie a réitéré son opposition à la prise en compte des arguments apportés par Monsieur X.
5. C'est dans ce contexte que la réclamation de Monsieur X a été transmise aux services centraux du Défenseur des droits.
6. Par courrier en date du 7 mai 2020, le Défenseur des droits est intervenu auprès de la mairie de Y, indiquant que l'arrêté fondant le titre de recettes n'apparaissait pas conforme au droit en vigueur. Ce courrier est demeuré sans réponse.
7. Deux autres courriers, en date des 17 juillet et 25 septembre 2020, ont été adressés à la mairie et sont également demeurés sans réponse.
8. Une mise en demeure, en date du 23 octobre 2020, a été adressée à la mairie et n'a pas davantage obtenu de réponse.
9. Une note récapitulative en date du 21 décembre 2020 a été adressée à la mairie. Celle-ci a donné lieu à une réponse en date du 13 janvier 2021, reçue le 15 janvier 2021.
10. Cette réponse maintient le titre de recettes adressé à Monsieur X. La mairie de Y considère en effet que l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005 ne nécessiterait aucune modification au regard du droit en vigueur, que l'information préalable du public sur les modes de collecte des déchets est déjà assurée, que la loi du 27 décembre 2019 renforce les pouvoirs des maires concernant l'infliction d'amendes administratives, que l'objectif de maintien de la propreté dans la ville nécessite une effectivité des sanctions prononcées, que la modification de l'arrêté compromettrait, enfin que l'application de ces dispositions n'emporte aucune rupture d'égalité entre habitants de la ville de Y. La mairie de Y a également fait part au Défenseur des droits de son regret d'un « traitement disproportionné » de cette affaire.

Analyse juridique

Conformité alléguée de l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005 au droit en vigueur et effectivité de la sanction

11. La mairie de Y a indiqué au Défenseur des droits qu'elle n'avait pas l'intention de procéder à une modification de l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005, car elle estime, d'une part, que ce texte est conforme aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, d'autre part, qu'une modification aurait un impact négatif sur « l'effectivité » des sanctions prises.
12. Sur le premier point, il est nécessaire de rappeler le cadre posé par les différentes législations ayant trait aux dépôts sauvages de déchets.
13. En effet, l'article R. 632-1 du code pénal dispose : *« 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 »*.
14. Par ailleurs, 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 »*.
15. En outre, 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 [...] »*.
16. En application de ces dispositions combinées, dont certaines sont mentionnées en visa par l'arrêté et la décision de 2005, 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.

17. Le Défenseur des droits a indiqué à plusieurs reprises à la mairie de Y que l'arrêté n° 728/2005 ne prévoit pas l'établissement d'un procès-verbal hors le cas de flagrant délit, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 537 du code de procédure pénale. Par ailleurs, l'arrêté comme la décision municipale visent tous deux les articles « L. 541-1 à L. 541-6 du code de l'environnement », mais ne prévoient nullement la procédure précise rappelée par l'article L. 541-3, qui prévoit l'information préalable puis l'éventuelle mise en demeure du détenteur présumé des déchets ayant fait l'objet du dépôt sauvage.
18. La mairie de Y n'a pas contesté, dans sa réponse en date du 13 janvier 2021, que la procédure prévue par les articles précités ne figurait pas dans l'arrêté, notamment l'établissement d'un procès-verbal hors cas de flagrant délit et le respect d'une procédure contradictoire. La mairie a précisé, à cet égard, qu'une modification ne lui semblait pas nécessaire car la totalité des informations relatives à la collecte des déchets serait à la disposition du public et que l'introduction d'une telle procédure « *nuirait à l'effectivité* » des sanctions prononcées.
19. La mairie de Y a également souligné que l'arrêté de 2005 aurait le « *même objet* » que le dispositif d'amendes administratives créé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ayant modifié l'article L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales.
20. L'argument essentiel de la mairie de Y tient donc à l'effectivité du dispositif de sanction des dépôts sauvages de déchets, dont il est souligné qu'il occupe une place essentielle au sein des politiques publiques de la ville.
21. Toutefois, si le Défenseur des droits ne conteste pas le caractère essentiel, pour le respect de la salubrité publique, d'un dispositif de sanction des dépôts sauvages de déchets, celui-ci ne peut, au seul motif d'une effectivité renforcée, méconnaître le cadre juridique précis établi tant par les dispositions précitées, que par la loi du 27 décembre 2019 citée par la mairie de Y, visant à garantir le respect du contradictoire et les droits de la défense, qui ont le caractère de principes généraux du droit. L'article 6-1 de la Convention Européenne des droits de l'homme est également applicable à ces procédures, les sanctions administratives étant considérées par le Conseil d'Etat comme entrant dans la « *matière pénale* » donnant lieu à l'application des garanties de cet article (CE, 26 mai 2008, « Société Norélec », n° 288583).
22. En effet, la jurisprudence administrative comme judiciaire a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises la nécessité de respecter la procédure prescrite par le code pénal comme le code de l'environnement, sous peine de nullité de la procédure (CAA Marseille, 9 juin 2015, « Commune de Latour-de-Carol », n° 12MA03715 ; Cass., Crim., 7 novembre 2006, « M. Y... », n° 06-85603). Il est à noter, à cet égard, que l'information mise à la disposition générale du public sur les modes de collecte de déchets n'a pas le même objet que le respect de la procédure contradictoire à l'égard d'un contrevenant potentiel et ne peut donc être considérée comme remplissant cette obligation.
23. En outre, l'article L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 27 décembre 2019, dispose : « [...] II.-Le manquement mentionné au I du présent article est constaté par procès-verbal d'un officier de police judiciaire, d'un agent de police judiciaire ou d'un agent de police judiciaire adjoint. Le maire notifie par écrit à la personne intéressée les faits qui lui sont reprochés, les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement ainsi que les sanctions encourues. Cette notification mentionne la possibilité de présenter des 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. A l'expiration de ce délai de dix jours, si la personne n'a pas pris les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement, le maire la met en demeure de se conformer à la réglementation dans un

nouveau délai de dix jours. A l'issue de ce second délai et à défaut d'exécution des mesures prescrites, le maire peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours, prononcer l'amende administrative prévue au premier alinéa du I. Le montant de l'amende est fixé en fonction de la gravité des faits reprochés. La décision du maire prononçant l'amende est notifiée par écrit à la personne intéressée. Elle mentionne les modalités et le délai de paiement de l'amende. Cette décision est soumise aux dispositions de l'article L. 2131-1 [...] ».

24. Le Défenseur des droits relève que la loi du 27 décembre 2019, sur laquelle s'appuie la mairie de Y, prévoit une procédure extrêmement précise et progressive concernant l'infliction d'amendes administratives, incluant l'établissement d'un procès-verbal, l'invitation à présenter des observations, ainsi que l'écoulement de deux délais de dix jours avant que la décision d'infliger l'amende ne soit notifiée. Ces dispositions sont de nature à permettre le respect d'une procédure contradictoire et des droits de la défense.
25. Le refus de la mairie de Y, qui estime que l'arrêté de 2005 a « *le même objet* » que les dispositions de la loi du 27 décembre 2019 relatives aux amendes administratives, de modifier cet arrêté pour y intégrer des dispositions relatives au respect du contradictoire et des droits de la défense, révèle donc une lecture très partielle de ces nouvelles dispositions, citées comme conférant aux maires des « *possibilités élargies* » de sanction des dépôts sauvages de déchets.
26. Or, le législateur a pris soin, dans le cas des amendes administratives infligées en application de l'article L. 2212-2-1 du code précité du fait d'un « *manquement à un arrêté du maire présentant un risque pour la sécurité des personnes et ayant un caractère répétitif ou continu : [...] 2° Ayant pour effet de bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public, en y installant ou en y laissant sans nécessité ou sans autorisation tout matériel ou objet, ou en y déversant toute substance [...]* », d'encadrer le recours à cette sanction par la mise en œuvre d'une procédure stricte, à laquelle aucune dérogation n'est prévue.
27. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le refus de modification de l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005, au seul motif d'une meilleure effectivité des mesures prises, n'apparaît pas fondé au regard du droit en vigueur, celui-ci prescrivant impérativement, quel que soit le fondement juridique (code pénal, de procédure pénale, de l'environnement, loi du 27 décembre 2019) la mise en œuvre d'une procédure garantissant le respect du contradictoire et des droits de la défense.

Atteinte au droit d'un usager d'un service public, rupture d'égalité et « traitement disproportionné » de la réclamation

28. La mairie de Y affirme par ailleurs dans sa réponse au Défenseur des droits, qu'il n'y aurait en l'espèce aucune atteinte portée aux droits d'un usager du service public, dans la mesure où aucune rupture d'égalité n'est présente en l'espèce, le dispositif en vigueur étant appliqué de la même manière à tout contrevenant potentiel de la ville de Y.
29. Il convient cependant de relever que les atteintes aux droits des usagers de l'administration, dont la défense lui a été confiée par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, ne se bornent pas aux mesures ayant pour effet de produire une rupture d'égalité entre usagers du service public, mais à toute atteinte aux droits des usagers des services publics dans leurs relations avec les administrations, les collectivités territoriales et les organismes chargés d'une mission de service public.
30. En l'espèce, eu égard aux points développés plus haut, l'atteinte portée aux droits des usagers du service public par l'envoi du titre de recettes est, outre l'irrégularité de sa base légale, constituée par le non-respect des droits de la défense, l'usager considéré comme

contrevenant n'ayant pu à aucune occasion être mis à même de présenter ses observations sur la sanction avant que celle-ci ne lui soit notifiée.

31. Le Défenseur des droits relève en outre que la jurisprudence administrative a établi que la présence de documents nominatifs parmi des déchets déposés sur la voie publique ne permettait pas d'établir avec certitude que la personne dont le nom figure sur ces documents était responsable de ce dépôt sauvage (CAA Paris, 21 décembre 2006, « Ville de Paris c/ SCI Paris XV Vouillé Nanteuil », n° 03PA03566). Or, la sanction infligée à Monsieur A a été uniquement fondée sur la circonstance que des documents comportant son nom et son prénom ont été retrouvés parmi les déchets en question. Du fait de l'inexistence d'une procédure contradictoire, Monsieur X n'a pas été en mesure d'apporter ses observations sur cette circonstance qui ne peut, en tout état de cause, fonder à elle seule le titre de recettes.
32. Dans cette perspective, l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005, dont l'irrégularité à l'égard du droit en vigueur a été relevée, porte atteinte aux droits de l'ensemble des usagers du service public en cause, tant que des dispositions permettant le respect du contradictoire et des droits de la défense n'y auront pas été intégrées.
33. La Défenseure des droits tient par ailleurs à souligner que cette affaire qui, selon la mairie de Y, aurait fait l'objet d'un traitement « *disproportionné* » au regard du montant de l'amende en cause (76,22 €), dépasse le simple cas de Monsieur X et est susceptible de révéler une atteinte aux droits de tous les habitants de Y confrontés à la même situation, tant que les dispositions de l'arrêté en cause demeureront en vigueur.
34. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la mairie de Y de modifier l'arrêté n° 728/2005 du 17 août 2005 afin d'y introduire les dispositions nécessaires au respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, conformément aux dispositions de l'article R. 632-1 du code pénal, 537 du code de procédure pénale et L. 541-3 du code de l'environnement, ainsi que de l'article L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales.
35. La Défenseure des droits demande à la commune de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON