

# Déchets sauvages : le maire doit faire la police

**La loi du 29 février 2012 assouplit le régime de transfert de certains pouvoirs de police du maire aux présidents d'EPCI. Cette mesure s'applique dans le domaine des déchets ménagers. Mais elle n'est pas sans limite et doit se concilier avec les attributions exclusives de police spéciale du maire afin de lutter contre les dépôts de déchets sauvages. Quelles sont leurs obligations réciproques ? Le point sur l'étendue du transfert de compétence en matière de gestion des déchets...**

**L**es relations entre les syndicats mixtes et les communes adhérentes interfèrent nécessairement entre elles puisque la compétence déléguée au syndicat était préalablement détenue et exercée par les maires.

Depuis 2004 (1), afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement des services publics locaux, les maires des communes membres avaient la faculté de transférer certaines activités au président d'un EPCI. Les domaines concernés, tels que l'élimination des déchets ménagers, relevaient ainsi de prérogatives indissociables de la vie communale. Par la suite, les conditions de transfert de pouvoirs de police des maires ont été précisées en 2010 (2) et 2011 (3), puis récemment assouplies par la loi dite Pélissard du 29 février 2012 (4). Désormais ces modalités correspondent, selon les activités visées, à des transferts, soit facultatifs, soit de plein droit.

Cette organisation concerne, entre autre, la compétence en matière de gestion des déchets ménagers qui demeure la plus complexe, notamment au regard de la problématique des dépôts sauvages. Elle ne peut d'ailleurs être appréhendée sans une brève explication du contexte général encadrant ces transferts d'activités.

## LES MODALITÉS PARTICULIÈRES DE TRANSFERT DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS

Conformément à l'article L.5211-9-2 du CGCT, les maires peuvent librement décider de transférer leurs prérogatives dans les trois domaines suivants : la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires, la police de circulation et du stationnement, la défense extérieure contre l'incendie. Le transfert est alors décidé par arrêté préfectoral, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'EPCI. En revanche, le transfert est automatique pour les attributions permettant de régler les activités d'assainissement, de gestion des déchets ménagers et la réalisation

d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage. De ce fait, il s'opère de plein droit sous réserve qu'aucun maire ne s'y soit opposé dans un délai de 6 mois suivant, soit l'élection du président de l'EPCI, soit le transfert de compétence. Dans le cadre de la gestion des déchets ménagers, le transfert ne peut être réalisé qu'au terme de deux conditions cumulatives. La première est d'évidence puisqu'elle impose que l'EPCI concerné exerce effectivement des compétences dans ce secteur. La seconde porte sur la nature juridique de l'entité publique destinataire du transfert. Alors que dans les autres domaines il est réservé aux EPCI à fiscalité propre, en matière de gestion des déchets ménagers il est autorisé à tout « groupement de collectivités » (5). En conséquence, les syndicats mixtes, fermés ou ouverts, peuvent recevoir des pouvoirs de police initialement exercés par le maire. Dans ce contexte précis, le transfert successif et par intermédiaire est toutefois interdit. Il s'opère directement du maire au président du syndicat mixte. Il ne peut en aucun cas transiter par un EPCI à fiscalité propre (par exemple une communauté de commune) auquel adhère la commune membre qui lui-même le transférerait au président d'un syndicat mixte.

## DÉCHETS MÉNAGERS ET DÉCHETS SAUVAGES

L'étendue du pouvoir de police transféré en matière de gestion des déchets ménagers donne-t-elle compétence au président d'un syndicat mixte pour lutter directement contre les déchets abandonnés, généralement sur la voie publique, dits sauvages ? Pour répondre, il faut bien distinguer la « compétence propreté » de la « compétence déchet ». Si cette dernière est transférée de plein droit (sauf opposition des maires) aux syndicats mixtes, la compétence propreté dont relèvent les dépôts sauvages demeure une compétence communale exclusive. La compétence « déchets ménagers » visée à L.5211-9-2 du CGCT, s'exerce en premier lieu « sans préjudice de l'article L.2212-2 ». C'est-à-dire qu'elle s'exerce conjointement, sans porter atteinte

“ L’inaction du maire est constitutive d’un manquement à une obligation de sécurité engageant sa responsabilité pénale ”

© pierreCHARRIRE - Fotolia.com



à la compétence générale de salubrité publique détenue par le maire. En second lieu, elle s'exécute également « par dérogation » à celle définie à l'article L.2224-16 du CGCT, qui concerne expressément et limitativement les modalités des collectes sélectives (conditions de remise des déchets ménagers, périodicité du ramassage, collecte des encombrants, déchetteries...) et la réglementation du tri. Traditionnellement ces activités appartiennent au maire. Or, l'article L.5211-9-2 du CGCT impose, par dérogation à ce principe, un transfert de compétence au bénéfice des présidents de syndicats intercommunaux. Il s'agit purement et simplement d'un pouvoir de réglementation et non de répression, comme il est nécessaire d'appliquer en matière de dépôts illicites de déchets. Force est d'ailleurs de constater que l'article L.2224-16 du CGCT ne fait nullement référence aux pouvoirs de police qui existent en matière de dépôts sauvages, qui eux sont définis à l'article L.541-3 du Code de l'environnement. Il s'agit ici d'un pouvoir de police spéciale, encadrant la « compétence propre », totalement dissocié du pouvoir de police générale du maire issu du CGCT.

La jurisprudence est venue clarifier cette problématique de transfert de pouvoir de police en matière de déchets sauvages. Le pouvoir de police spéciale que le maire tient de l'article L.541-3 du Code de l'environnement en matière de lutte contre les dépôts irréguliers de déchets est distinct du pouvoir de police défini à l'article L.2224-16 du CGCT permettant au maire de réglementer les modalités de collecte des déchets ménagers. Dès lors, les dispositions de l'article L.541-3 du Code de l'environnement « ont un champ d'application qui leur est propre et ne donnent compétence qu'à l'autorité de police municipale pour en assurer l'application » (6); étant précisé que cette autorité compétente au sein de la commune est bien le maire (7). « Ainsi, le transfert au président d'un groupement de collectivités territoriales du pouvoir de police permettant de réglementer les modalités de collecte des déchets, défini à l'article L.2224-16 du CGCT, n'inclut pas le pouvoir de

police spéciale défini à l'article L.541-3 du Code de l'environnement qui demeure en tout état de cause exercé par le maire de la commune » (8).

### LES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES

Au regard de ces éléments, le maire est la seule autorité compétente pour lutter contre les dépôts sauvages. Le président d'un syndicat mixte de gestion des déchets ménagers ne peut donc pas recevoir un transfert de police spéciale pour verbaliser, agir et réglementer ces dépôts illicites. Il convient néanmoins de préciser que l'inaction du maire est constitutive d'une faute engageant la responsabilité de la commune, et d'un manquement à une obligation de sécurité engageant la responsabilité pénale du maire (9), sous réserve de l'article L.2123-34 du CGCT. En cas de carence dans l'exercice de cette police spéciale des déchets, le préfet (10) peut se substituer au maire (11). Par ailleurs, le maire et ses adjoints en qualité d'officier de police judiciaire (12) peuvent être amenés à dresser des procès-verbaux de constat de dépôts sauvages qui seront ensuite utilisés pour engager des actions contre les auteurs des faits. Les agents assermentés (13) et les agents de police municipale sont également habilités à les rédiger.

### LES ACTIONS CONTRE LES DÉPÔTS SAUVAGES

Il existe deux actions, indépendantes l'une de l'autre, qui peuvent être mises en œuvre afin de sanctionner les dépôts sauvages.

Premièrement, la procédure administrative qui s'inscrit dans une démarche de prévention et qui a pour but de faire procéder à l'enlèvement du dépôt sauvage. Ensuite, la procédure pénale qui, elle, s'inscrit naturellement dans une logique de répression. En application de l'article L.541-3 du Code de



●●● l'environnement, le maire peut engager une phase de conciliation en avisant par courrier recommandé « le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt ». Ce courrier l'informe également de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, assisté le cas échéant du conseil de son choix. Enfin le maire peut le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires à l'enlèvement du dépôt sauvage dans un délai déterminé.

Au terme de cette procédure, si la personne concernée n'a pas obtempéré dans le délai imparti, le maire prend un arrêté dûment motivé, indiquant les voies et délais de recours pour (14) :

- « 1° Lobliger à consigner une somme correspondant au montant des mesures prescrites.
- 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.
- 3° Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations, ou l'exercice des activités qui sont à l'origine des infractions constatées jusqu'à l'exécution complète des mesures imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires, aux frais de la personne mise en demeure.
- 4° Ordonner le versement d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 €.
- 5° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 150 000 € ».

Indépendamment de cette procédure administrative, la mise en œuvre de sanctions pénales est possible. Ainsi sont réprimés les dépôts ou l'abandon d'ordures, déchets, ou objets hors des emplacements désignés à cet

effet (15) ; ou encore s'ils embarrassent sans nécessité la voie publique ou entravent, diminuent la liberté ou la sûreté de passage (16). Enfin, bien entendu la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par arrêtés de police sont également sanctionnés (17). Il en va ainsi lorsque l'auteur des faits ne respecte pas l'arrêté de police municipale portant réglementation des dépôts sauvages ou celui du président de l'EPCI pris dans les conditions prévues par l'article L.5211-9-2, et transmis pour information aux maires des communes membres. Cet arrêté peut alors préciser les jours, les horaires de collecte des ordures ménagères et les emplacements qui leur sont réservés. ■

- (1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- (2) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
- (3) Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.
- (4) Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.
- (5) Article L.5211-9-2 du CGCT.
- (6) CAA Nantes, 18 avril 2006, req. n° 05NT00316.
- (7) CE, 18 novembre 1998, req. n° 161612.
- (8) Rép. min publiée au JOAN du 3 avril 2012, QE n° 121456 ; JOAN du 15 mai 2012, QE n° 124534.
- (9) Article 121-3 du Code pénal.
- (10) Article L.2215-1 du CGCT.
- (11) CE, 11 janvier 2007, req. n° 287674 ; CE, 23 novembre 2011, req. n° 325334.
- (12) Article 16 du Code de procédure pénale.
- (13) Article L.5211-9-2 du CGCT, L.541-44 du Code de l'environnement ; rép. min publiée au JOAN du 25 février 1991, QE n° 39583.
- (14) Article L.541-3 du Code de l'environnement.
- (15) Article R.632-1 du Code pénal.
- (16) Article R.644-2 du Code pénal.
- (17) Article R.610-5 du Code pénal.
- (18) Rép. min publiée au JOAN du 25 janvier 1999, QE n° 20276.

## Le maire peut-il faire ouvrir les sacs d'ordures ménagères ?

Afin d'identifier les contrevenants aux horaires de dépôts d'ordures ménagères sur la voie publique, le maire a la possibilité d'ouvrir le sac de déchets. « Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux », cette pratique n'est pas incompatible avec le respect de la vie privée du contrevenant (18). En effet, d'une part la nature juridique des ordures ménagères les exclut de la protection particulière dont bénéficie le domicile ; d'autre part l'abandon est inévitablement volontaire, ce qui fait obstacle au rattachement à la vie privée. De plus, les agents de police municipale qui pourraient se voir confier ces missions sont tenus à l'obligation de discrétion professionnelle pour toutes les informations concernant la vie intime des déposants que l'examen des sacs pourrait mettre à jour. Cette pratique n'est donc pas assimilée aux perquisitions domiciliaires, qui ne peuvent être effectuées que dans de strictes conditions.

### Les sanctions pénales encourues par les contrevenants

Fondement textuel - Code pénal	Article R.632-1	Article R.635-8	Article R.644-2	Article R.610-5
<b>Contravention</b>	2e classe	5e classe	4e classe	1re classe
<b>Montant maximum</b>	150 €	1 500 € porté à 3 000 € en cas de récidive	750 €	38 €
<b>Faits reprochés</b>	Dépôts ou abandons d'ordures, ou objets en lieu public ou privé, à l'exception des emplacements désignés à cet effet <b>OU</b> en vue de leur enlèvement par le service de collecte, sans respecter les conditions fixées de jours et d'horaires de collecte ou de tri des ordures.	Dépôts ou abandons d'ordures, ou objets transportés à l'aide d'un véhicule dans un lieu non autorisé.	Dépôts ou abandons d'objets quelconques sans nécessité embarrassant la voie publique entravant ou diminuant la liberté ou la sûreté de passage.	La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police.
<b>Sanctions complémentaires</b>	-	Confiscation du véhicule.	Confiscation de la chose qui a servi à commettre l'infraction.	-