

**N°15DA01895**

---

LIGUE FRANÇAISE POUR LA DEFENSE DES  
DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

---

M. Laurent Domingo  
Rapporteur

---

M. Jean-Marc Guyau  
Rapporteur public

---

Audience du 21 juin 2016  
Lecture du 5 juillet 2016

---

49-04-05  
135-02-03-02-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La Cour administrative d'appel de Douai

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen a demandé au tribunal administratif de Lille l'annulation de l'arrêté du 29 juillet 2011 par lequel le maire de La Madeleine a interdit la fouille des poubelles, conteneurs et lieux de regroupement de déchets sur le territoire de cette commune.

Par un jugement n<sup>os</sup> 1104998-1105002-1105009 du 12 avril 2012, le tribunal administratif de Lille a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 12DA00884 du 27 novembre 2013, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel formé contre ce jugement par la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen.

Par une décision n° 375178 du 4 novembre 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a cassé cet arrêt et a renvoyé l'affaire à la cour.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 19 juin 2012, le 28 octobre 2013 et le 11 novembre 2013, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, représentée par Me Norbert Clément, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Lille du 12 avril 2012 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 29 juillet 2011 du maire de la Madeleine ;

3°) de mettre à la charge de la commune de La Madeleine une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté attaqué ;
- il n'existe pas de troubles à l'ordre public justifiant l'arrêté attaqué ;
- la fouille des poubelles ne présente pas de risques pour ceux qui la pratiquent ;
- seul l'éparpillement des déchets sur la voie publique porte atteinte à la salubrité publique ;
- l'arrêté attaqué n'a pas fait de distinctions selon les contenants et les contenus alors que les risques de troubles à l'ordre public diffèrent selon le type de poubelles fouillées et les déchets qui s'y trouvent ;
- cet arrêté méconnaît le droit à l'alimentation reconnu par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels du 16 décembre 1966, le droit à la vie protégée par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit à l'assistance consacré par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;
- il méconnaît le droit au respect de la vie privée de ceux qui pratiquent la fouille des poubelles ;
- il porte atteinte au droit de propriété et à la libre utilisation du domaine public ;
- l'article 82 du règlement sanitaire départemental du Nord, sur lequel se fonde l'arrêté en litige, est illégal en tant qu'il interdit la pratique du « chiffonnage » ;
- l'interdiction édictée par l'arrêté, qui présente un caractère général et absolu, est disproportionnée ;
- cette mesure est discriminatoire car elle vise la population rom de nationalité roumaine ou bulgare.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 décembre 2012, le 22 août 2013, le 29 août 2013 et le 6 novembre 2013, la commune de La Madeleine, représentée par Me Bérengère Lecaille, conclut au rejet de la requête et, dans le dernier état de ses écritures, à ce qu'il soit mis à la charge de la 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.

Elle soutient que :

- la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- l'arrêté attaqué est suffisamment motivé ;
- il n'a pas été pris pour l'application du règlement sanitaire départemental ;
- l'interdiction de fouiller des poubelles ne méconnaît pas les droits fondamentaux de ceux qui ont recours à cette pratique ;

- cette interdiction est justifiée et n'est pas disproportionnée par rapport au but qu'elle poursuit ;
- elle s'applique sans discrimination à toutes les personnes sur le territoire de la commune.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels ;
- 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. Laurent Domingo, premier conseiller,
- les conclusions de M. Jean-Marc Guyau, rapporteur public,
- et les observations de Me Norbert Clément, représentant la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, et de Me Justine Roels, représentant la commune de La Madeleine.

1. Considérant que l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen a demandé l'annulation de l'arrêté du 29 juillet 2011 par lequel le maire de La Madeleine a interdit sur le territoire de cette commune la fouille des poubelles, conteneurs et autres lieux de regroupement de déchets ; que le tribunal administratif de Lille a rejeté la demande dont il était saisi par un jugement du 12 avril 2012 ; que, par un arrêt du 27 novembre 2013, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté la requête d'appel au motif que la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen ne justifiait pas d'un intérêt à agir lui donnant qualité pour contester l'arrêté précité ; que, par une décision n° 375178 du 4 novembre 2015, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a cassé cet arrêt pour avoir inexactement qualifié les faits de l'espèce et a renvoyé l'affaire à la cour ;

Sur la légalité de l'arrêté du 29 juillet 2011 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse*

*endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées (...) » ;*

En ce qui concerne la nécessité de la mesure :

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'au cours de l'année 2011, le maire de La Madeleine a été alerté, tant par ses services que par des habitants et des commerçants de la commune, des désagréments causés à plusieurs endroits du territoire communal par la fouille des poubelles destinées à la collecte des déchets ; que la fouille des poubelles ou de tous autres récipients ou sacs contenant des déchets a pour conséquence l'éparpillement, dans les poubelles ou sur la voie publique, du contenu des sacs dans lesquels sont déposées les ordures et porte ainsi atteinte à la salubrité publique ; qu'elle perturbe, en outre, le bon fonctionnement du service public de ramassage des ordures ménagères et des autres déchets, lesquels peuvent ne plus être collectés lorsqu'ils ne sont pas présentés conformément à la réglementation applicable ; qu'elle constitue, par ailleurs, un risque pour les personnes qui pratiquent ces fouilles, et le cas échéant le personnel en charge de la collecte, en raison de la présence de déchets susceptibles d'être dangereux pour la santé ou l'intégrité des personnes ; que cette activité de fouille constitue ainsi un trouble à l'ordre public ; que le maire de La Madeleine pouvait dès lors, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, prendre une mesure d'interdiction de ces fouilles afin de prévenir le trouble constaté sur le territoire de sa commune, sans qu'il y ait lieu, compte-tenu des conséquences de cette pratique, de distinguer selon la nature des déchets et les différentes méthodes utilisées pour les contenir ;

En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure :

4. Considérant qu'aux termes de la dernière phrase de l'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoi le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* » ; qu'aux termes de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels du 16 décembre 1966 : « *1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. 2. Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets : a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ; b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires* » ;

5. Considérant que si les dispositions précitées du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées et si les stipulations précitées de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels imposent aux Etats de s'abstenir de priver les personnes de nourriture ou, le cas échéant, leur font obligation de distribuer des vivres à ceux qui en ont besoin, ces textes ne reconnaissent, ni n'impliquent, aucun droit pour les particuliers de fouiller des poubelles ou tous autres récipients contenant des déchets, y compris pour rechercher de la nourriture ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement (...)* » ;

7. Considérant que l'interdiction de fouiller des poubelles, conteneurs et autres lieux de regroupement de déchets ne porte, en elle-même, aucune atteinte au droit au respect de la vie des personnes visées par cette interdiction ; qu'en tant qu'elle fait obstacle à un moyen utilisé par les personnes défavorisées de se procurer de la nourriture, elle n'est pas davantage susceptible de méconnaître le droit de ces personnes à la vie ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *1° Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. / 2° Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* » ;

9. Considérant que si la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen soutient que la fouille des poubelles peut être considérée, pour certaines catégories de personnes, comme un mode de vie, cette circonstance, contraire à l'ordre public, ne leur confère pas un droit, protégé par l'article 8 précité de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à pratiquer cette activité ;

10. Considérant que si les déchets déposés par les particuliers ou les commerçants sur la voie publique en vue de leur ramassage par les services compétents peuvent être regardés comme des biens dont leur propriétaire manifeste la volonté de se séparer, ils ne sauraient pour autant constituer des choses que des tiers peuvent librement appréhender et sur lesquels ils peuvent exercer un droit de propriété, dès lors que des motifs d'ordre public, tirés notamment de la salubrité publique, justifient que la collecte et l'élimination de ces déchets soient réglementées ; que la possibilité d'accéder à ces déchets, déposés sur la voie publique, ne constitue pas davantage une composante de la liberté d'utiliser cette voie ;

11. Considérant que l'interdiction de fouiller les poubelles, conteneurs et autres lieux de regroupement de déchets édictée par l'arrêté en litige du 29 juillet 2011 qui, ainsi qu'il a été dit aux points 4 à 10 ci-dessus, ne méconnaît aucun droit ou liberté, pouvait, compte tenu de la nature du trouble à l'ordre public qu'elle a pour objectif de prévenir, s'appliquer à l'ensemble du territoire de la commune et ne pas être limitée à une période déterminée ;

12. Considérant que cette interdiction ne constituant pas une mesure d'application du règlement départemental sanitaire du Nord, ni ne trouvant son fondement dans ce texte, le moyen tiré de l'illégalité, par la voie de l'exception, de ce règlement est inopérant et ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne le caractère discriminatoire de la mesure :

13. Considérant que l'arrêté en litige du 29 juillet 2011 s'applique sur l'ensemble du territoire de La Madeleine et ne vise aucune catégorie de personnes en particulier ; qu'il ne présente ainsi aucun caractère discriminatoire ; que si la commune de La Madeleine indique qu'il a été pris dans un contexte marqué par l'installation à proximité de la commune d'un nombre significatif de personnes d'origine « rom », cette circonstance n'est pas de nature à établir que cet arrêté serait discriminatoire ; que, de même, la circonstance, alléguée par la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, qui reconnaît toutefois ne pouvoir l'établir, que cet arrêté aurait été traduit en langues roumaine et bulgare, ne saurait, à la supposer établie, en affecter la légalité ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, qui justifie en l'espèce d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de La Madeleine qui n'a pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, verse à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu en revanche, en application de ces dispositions, de mettre à la charge de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de La Madeleine et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est rejetée.

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen et à la commune de La Madeleine.

Copie sera adressée au préfet du Nord.

Délibéré après l'audience publique du 21 juin 2016 à laquelle siégeaient :

- M. Michel Hoffmann, président de chambre,
- M. Marc Lavail Dellaporta, président-assesseur,
- M. Laurent Domingo, premier conseiller.

Lu en audience publique le 5 juillet 2016.

Le rapporteur,

Le président de chambre,

Signé : L. DOMINGO

Signé : M. HOFFMANN

Le greffier,

Signé : M.T. LEVEQUE

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

Pour expédition conforme,  
Le greffier

Marie-Thérèse Lévèque