

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 16PA01059

M. TRUFFAUT

M. Diémert
Président

Mme Nguyễn Duy
Rapporteur

M. Romnicianu
Rapporteur public

Audience du 16 novembre 2017
Lecture du 14 décembre 2017

C
02-01-01-03

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris

(1^{ère} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Truffaut a demandé au tribunal administratif de Melun d'annuler le titre de perception émis le 19 juin 2014 et l'avis de sommes à payer mis à sa charge par la commune d'Arcueil.

Par un jugement n° 1408614 du 27 janvier 2016, le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande ainsi que les conclusions présentées par la commune d'Arcueil sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 23 mars 2016 et 29 juin 2017, M. Truffaut, représenté par Me Dassa-Le Deist, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1408614 du 27 janvier 2016 du tribunal administratif de Melun ;

2°) d'annuler le titre exécutoire n° 1180-1 émis par la commune d'Arcueil ainsi que l'opposition à tiers détenteur du 14 août 2014 ;

3°) d'annuler les lettres de rappel émises par la trésorerie du Nord Val-de-Bièvre ainsi que les décisions implicites de rejet des recours gracieux qu'il a formés auprès du maire d'Arcueil et du trésorier du Nord Val-de-Bièvre ;

4°) d'enjoindre à la commune d'Arcueil de restituer à M. Truffaut les sommes illégalement mises à sa charge, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt ;

5°) de condamner la commune d'Arcueil à lui verser la somme de 300 euros en réparation du préjudice résultant de l'atteinte à son honneur ;

6°) de mettre à la charge de la commune d'Arcueil le versement de la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

7°) de mettre à la charge de la commune d'Arcueil la somme de 3 000 euros au titre des dépens.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier, car il est dépourvu de base factuelle et légale, il est entaché d'erreur de droit, il a méconnu la présomption d'innocence et il est incorrectement motivé ;

- ses conclusions indemnitaires sont recevables, dès lors qu'il a formulé une demande de règlement amiable tendant au remboursement de la somme mise à sa charge ;

- ses moyens de légalité externe sont recevables, dès lors qu'ils se rattachent à la même cause juridique que ceux relatifs à la réalité de la créance ;

- le juge administratif est bien compétent pour connaître de la contestation du titre exécutoire litigieux ;

- le titre exécutoire émis le 19 juin 2014 et l'opposition à tiers détenteur sont illégaux, dès lors qu'ils ne mentionnent pas les voies de recours ouvertes à leur encontre, et qu'ils mentionnent des dates d'émission du titre exécutoire différentes, de sorte que l'opposition à tiers détenteur est nulle et qu'il n'est donc plus possible de lui adresser une injonction de payer le titre exécutoire conformément aux articles 1411 et 1423 du code de procédure civile ;

- le titre exécutoire ne mentionne pas le prénom, le nom, la qualité et l'adresse de son auteur en violation de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 ; il a été pris par une autorité incompétente, dès lors qu'en matière d'affichage électoral la commune d'Arcueil ne pouvait que constater l'infraction au code électoral et la dénoncer au procureur de la République ; il est irrégulier, dès lors qu'il ne mentionne pas, ni ne justifie les bases de liquidation de la créance et les éléments de calcul ;

- le titre exécutoire est irrégulier, dès lors qu'il ne pouvait faire référence à des affiches concernant les élections municipales 2014, alors que les photographies des affiches correspondent à des dates situées hors de la période électorale définie par l'article R. 26 du code électoral, et que les affiches litigieuses ne pouvaient être qualifiées d'affiches électorales en raison de leur méconnaissance de l'article R. 27 du code électoral relatif à la couleur et à la taille des affiches électorales ; il méconnaît l'article L. 581-29 du code de l'environnement, dès lors qu'il n'a pas apposé, ni fait apposer cette publicité et que celle-ci n'a pas été réalisée pour son compte mais pour celui de Mme Marine Le Pen, les dépenses afférentes ne figurant pas dans ses dépenses de campagne qui ont été validées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements des partis politiques ; il est entaché d'une erreur d'appréciation, dès lors que l'affichage a bénéficié à une personne morale, le « Front national », qu'il n'est pas la personne physique pour laquelle la publicité a été réalisée, que les affichages litigieux concernaient les élections européennes, auxquelles il n'était pas candidat ;

- l'opposition à tiers détenteur a été prise à la suite d'une procédure irrégulière, dès lors qu'elle n'a pas été précédée d'une procédure contradictoire, en violation de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles L. 3252-13, R. 3252-11, R. 3252-12, R. 3252-13, R. 3252-15 et R. 3252-16 du code du travail et de l'article 14 du code de procédure civile ; la notification d'opposition à tiers détenteur a méconnu les dispositions de l'article 58 du code de procédure civile, en ce qu'elle ne mentionne pas l'adresse de son employeur ;

- la commune d'Arcueil doit restituer les sommes indûment perçues en application des articles 1376 et 1378 du code civil, dès lors qu'elle a fait preuve de mauvaise foi en soutenant qu'il n'avait pas fait l'objet d'un prélèvement sur salaire ;

- l'illégalité fautive commise par la commune lui a causé un préjudice matériel en le privant d'une partie de sa rémunération professionnelle ainsi qu'un préjudice moral ;

- la commune d'Arcueil n'établit pas qu'il serait responsable de ces affichages, ni qu'il aurait diffusé des messages sur ces affichages sur les réseaux sociaux, ni que les affiches ne mentionnent pas le nom et l'adresse ou bien la dénomination ou la raison sociale de la personne physique ou morale qui l'a apposée ou fait apposer en violation de l'article L581-5 du code de l'environnement, de sorte que le second alinéa de cette disposition qui prévoit la mise à la charge des frais pour laquelle la publicité a été réalisée ne trouve pas à s'appliquer ; elle n'établit pas avoir proposé une surface d'affichage libre suffisante, conforme aux dispositions de l'article R. 581-2 du code de l'environnement, permettant d'éviter un affichage sauvage ; elle ne peut lui reprocher des affichages sauvages, alors que des adjoints de la commune ont eux-mêmes usé des mêmes pratiques.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 13 avril et 21 septembre 2017, la commune d'Arcueil, représentée par Me Léron, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. Truffaut la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute de présenter des conclusions à fin d'annulation du jugement du tribunal administratif de Melun en date du 27 janvier 2016 ;

- les conclusions indemnitaires sont irrecevables faute d'avoir été précédées d'une demande préalable ;

- les conclusions à fin d'annulation dirigées contre l'avis à tiers détenteur, qui constitue un acte de poursuite, sont irrecevables, dès lors que seul le juge judiciaire est compétent pour en connaître ;

- le moyen tiré de l'absence de mention des voies de recours est inopérant, dès lors que les conditions de notification d'un acte administratif n'affectent pas sa légalité ;

- les moyens de forme et de procédure sont irrecevables, dès lors qu'ils sont présentés pour la première fois en appel ;

- les autres moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Le 2 octobre 2017, les parties ont été informées, par application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur deux moyens relevés d'office et tirés de l'irrecevabilité, d'une part, de conclusions à fin d'indemnisation présentées par M. Truffaut, au motif qu'elles constituent des conclusions nouvelles en appel, et d'autre part, des conclusions à fin d'annulation de la lettre de rappel du 5 août 2014, au motif qu'elle ne constitue pas une décision faisant grief.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales,
- le code général des impôts ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- 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 Mme Nguyễn Duy,
- les conclusions de M. Romnicianu, rapporteur public,
- et les observations de Me Leron, avocat de la commune d'Arcueil

1. Considérant que le maire d'Arcueil a mis à la charge de M. Truffaut, candidat aux élections municipales des 23 et 30 mars 2014, une somme de 314 euros au titre des frais exposés par la commune afin de procéder à l'enlèvement et au nettoyage d'affiches électorales, par un titre de recette du 12 juin 2014 ; que ce titre de recette a été suivi d'un avis des sommes à payer en date du 19 juin 2014, contre lequel le requérant a formé un recours gracieux le 11 juillet suivant qui a été implicitement rejeté par l'administration ; qu'en l'absence de paiement par M. Truffaut malgré l'envoi d'une lettre de relance du 5 août 2014, le trésorier du nord Val-de-Bievre a formé, le 14 août 2014, une opposition à tiers détenteur auprès de l'employeur de M. Truffaut ; que, saisi par M. Truffaut d'un recours tendant à la décharge de la somme mise à sa charge, le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande, par un jugement du 27 janvier 2016, contre lequel le requérant interjette appel ;

Sur la recevabilité de certaines conclusions d'appel :

En ce qui concerne la recevabilité de la requête elle-même :

2. Considérant que les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs ne peuvent tendre qu'à l'annulation ou à la réformation du dispositif du jugement attaqué ; que si l'avocat de M. Truffaut a maladroitement qualifié le jugement n° 1408614 du tribunal administratif de Melun d'acte administratif, il résulte de ses écritures mêmes qu'il a en réalité entendu demander l'annulation de cette décision juridictionnelle ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Arcueil et tirée de ce que le requérant ne présenterait pas de conclusions à fin d'annulation à l'encontre du jugement du tribunal administratif de Melun doit être écartée ;

En ce qui concerne la recevabilité des conclusions indemnitaires :

3. Considérant que les conclusions de la requête qui tendent à ce que la commune d'Arcueil soit condamnée à indemniser M. Truffaut des préjudices matériel et moral qu'il estime avoir subis, qui n'ont pas été soumises aux premiers juges, ont le caractère de conclusions nouvelles en cause d'appel et sont, par suite, irrecevables, ainsi qu'il y a lieu de le relever d'office, les parties en ayant été informées par une lettre du président de la formation de jugement en date du 2 octobre 2017 ;

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation de la lettre de relance et de l'opposition à tiers détenteurs :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors applicable : « 1° En l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur. / (...) 2° L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite. / L'action dont dispose le débiteur de la créance visée à l'alinéa précédent pour contester directement devant le juge de l'exécution mentionné aux articles L. 213-5 et L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire la régularité formelle de l'acte de poursuite diligenté à son encontre se prescrit dans le délai de deux mois suivant la notification de l'acte contesté. / (...) 5° Lorsque la mise en demeure de payer n'a pas été suivie de paiement, le comptable public compétent peut, à l'expiration d'un délai de trente jours suivant sa notification, engager des poursuites devant donner lieu à des frais mis à la charge du redevable dans les conditions fixées à l'article 1912 du code général des impôts. (...) / L'envoi de la mise en demeure de payer tient lieu du commandement prescrit par le code des procédures civiles d'exécution préalablement à une saisie-vente. Dans ce cas, la mise en demeure de payer n'est pas soumise aux conditions générales de validité des actes des huissiers de justice ; / 6° Pour les créances d'un montant inférieur à 15 000 €, la mise en demeure de payer est précédée d'une lettre de relance adressée par le comptable public compétent ou d'une phase comminatoire, par laquelle il demande à un huissier de justice d'obtenir du redevable qu'il s'acquitte auprès de lui du montant de sa dette. (...) / Lorsque la lettre de relance ou la phase comminatoire n'a pas été suivie de paiement, le comptable public compétent peut adresser une mise en demeure de payer. Dans ce cas, l'exécution forcée des poursuites donnant lieu à des frais peut être engagée à l'expiration d'un délai de huit jours suivant la notification de la mise en demeure de payer. / 7° Le recouvrement par les comptables publics compétents des titres rendus exécutoires dans les conditions prévues au présent article peut être assuré par voie d'opposition à tiers détenteur adressée aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte de redevables, qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération. / Les comptables publics compétents chargés du recouvrement de ces titres peuvent procéder par la voie de l'opposition à tiers détenteur lorsque les sommes dues par un redevable au même poste comptable sont supérieures à un montant, fixé par décret en Conseil d'État, pour chacune des catégories de tiers détenteur. / Le comptable public chargé du recouvrement notifie cette opposition au redevable en même temps qu'elle est adressée au tiers détenteur. (...) Les contestations relatives à l'opposition sont introduites et instruites dans les conditions fixées aux 1° et 2° du présent article. »

5. Considérant, en premier lieu, que la lettre de relance par laquelle le comptable public invite une personne visée par un titre exécutoire à s'acquitter de la somme concernée en application des dispositions précitées des quinzième et dix-septième alinéas (6°) de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, ne constitue pas un acte faisant grief ; que, par suite, les conclusions dirigées contre la lettre de rappel du 5 août 2014 sont irrecevables, ainsi qu'il y a lieu de le relever d'office, les parties en ayant été informées par une lettre du président de la formation de jugement en date du 2 octobre 2017, et ne peuvent qu'être rejetées ;

6. Considérant, en second lieu, qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative d'apprécier la validité en la forme d'un acte de poursuites, quelle que soit la nature de la créance dont il tend à assurer le recouvrement ; que, dès lors, les conclusions de M. Truffaut tendant à l'annulation en la forme de l'opposition à tiers détenteur du 14 août 2014, ne peuvent qu'être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

Sur la régularité du jugement :

7. Considérant, d'une part, que le requérant soutient que les premiers juges auraient commis des erreurs de droit, méconnu le principe de la présomption d'innocence et « privé de base légale et factuelle » leur jugement ; que ces critiques du jugement attaqué relèvent en réalité, non pas de l'appréciation de la régularité, mais seulement de son bien-fondé ; qu'il ne peut donc y être répondu par la Cour qu'à l'occasion de l'examen du fond du litige ;

8. Considérant, d'autre part, que le moyen tiré de ce que le jugement serait « incorrectement motivé » est dépourvu des précisions permettant à la Cour d'en apprécier le bien-fondé ;

Sur le bien-fondé de la créance :

9. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 581-1 du code de l'environnement : « *Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur et sous réserve des dispositions du présent chapitre.* » ; qu'aux termes de l'article L. 581-3 du même code : « *Au sens du présent chapitre : / 1° Constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ; / 2° Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ; / 3° Constitue une préenseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée.* » ; qu'aux termes de l'article L. 581-5 de ce code : « *Toute publicité doit mentionner, selon le cas, le nom et l'adresse ou bien la dénomination ou la raison sociale, de la personne physique ou morale qui l'a apposée ou fait apposer.* » ; qu'aux termes de l'article L. 581-24 de ce code : « *Nul ne peut apposer de publicité ni installer une préenseigne sur un immeuble sans l'autorisation écrite du propriétaire.* » ;

10. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 581-29 du code de l'environnement : « *Dès constatation d'une publicité irrégulière au regard des dispositions des articles L. 581-4, L. 581-5 ou L. 581-24, l'autorité compétente en matière de police peut faire procéder d'office à la suppression immédiate de cette publicité. Toutefois, si cette publicité a été apposée dans, ou sur une propriété privée, l'exécution d'office est subordonnée à la demande du propriétaire ou à son information préalable par l'autorité administrative. Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne qui a apposé ou fait apposer cette publicité. Si cette personne n'est pas connue, les frais sont mis à la charge de celle pour laquelle la publicité a été réalisée. / Dès constatation d'une publicité implantée sur le domaine public et irrégulière au regard de l'article L. 581-8, l'autorité compétente en matière de police peut faire procéder d'office à la suppression immédiate de cette publicité. Toutefois, l'exécution d'office est subordonnée à l'information préalable du gestionnaire du domaine public par l'autorité administrative. Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne qui a apposé ou fait apposer cette publicité. Si cette personne n'est pas connue, les frais sont mis à la charge de celle pour laquelle la publicité a été réalisée.* » ;

11. Considérant que les titres de recettes attaqués ont été émis à l'encontre de M. Truffaut par le maire de la commune d'Arcueil, en application des dispositions du premier alinéa de l'article L. 581-29 du code de l'environnement, en vue du recouvrement de la somme totale de 314 euros correspondant aux frais d'enlèvement par les services de la commune, d'affiches électorales ;

12. Considérant qu'il résulte des dispositions du second alinéa de l'article L. 581-29 du code de l'environnement que ce n'est que dans l'hypothèse où l'identité de la personne qui a apposé ou fait apposer la publicité est inconnue que les frais de l'exécution d'office peuvent être mis à la charge de la personne, physique ou morale, pour le compte de laquelle la publicité a été réalisée ;

13. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les affiches litigieuses, portant les slogans « Unis, les Français sont invincibles » et « Une autre voix », représentaient non M. Truffaut, mais Mme Marine Le Pen, et comportaient, de façon visible, la mention du nom du Front national ainsi que les coordonnées électroniques et téléphoniques de ce parti politique ; que, dès lors que ces affiches ont été manifestement apposées par le Front national dans la perspective de l'élection des représentants français au Parlement européen du 25 mai 2014, la commune d'Arcueil ne pouvait légalement estimer que la personne qui les a fait apposer était inconnue et mettre en conséquence à la charge de M. Truffaut les frais exposés pour leur enlèvement ; que, dans les circonstances de l'espèce, et alors que M. Truffaut n'était pas candidat à l'élection du Parlement européen mais seulement à l'élection du conseil municipal dans la commune, la commune d'Arcueil ne peut pas utilement soutenir qu'il aurait indirectement bénéficié de ces affichages au point d'être regardé, au sens et pour l'application des dispositions précitées du second alinéa de l'article L. 581-29 du code de l'environnement, comme la personne pour le compte de laquelle ils ont été réalisés ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Truffaut est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande, et à demander, par suite, la décharge de la somme de 314 euros mise à sa charge par la commune d'Arcueil ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Considérant que le présent arrêt implique que la commune d'Arcueil restitue à M. Truffaut la somme de 314 euros qui a été prélevée sur son salaire à la suite de l'opposition à tiers détenteur qu'elle a fait pratiquer ; qu'il y a lieu pour la cour d'ordonner à la commune de procéder à ce remboursement dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt ;

Sur les frais de procédure :

16. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Arcueil la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par M. Truffaut et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en revanche obstacle à ce que M. Truffaut, qui n'est pas la partie perdante, verse à la commune d'Arcueil la somme qu'elle demande au titre des frais qu'elle a exposés ;

Sur les dépens :

17. Considérant qu'aucun dépens n'ayant été exposé par M. Truffaut dans la présente instance, ce dernier n'est pas fondé à en demander le remboursement ; que ses conclusions tendant au remboursement des dépens doivent donc être rejetées ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1408614 du 27 janvier 2016 du tribunal administratif de Melun est annulé.

Article 2 : Les conclusions de la requête qui tendent à l'annulation en la forme de l'opposition à tiers détenteur du 14 août 2014 sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 3 : M. Denis Truffaut est déchargé de l'obligation de payer la somme de 314 euros mise à sa charge par les titres de recettes des 12 et 19 juin 2014.

Article 4 : Il est enjoint à la commune d'Arcueil de procéder au remboursement à M. Denis Truffaut de la somme de 314 euros, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt.

Article 5 : La commune d'Arcueil versera à M. Truffaut la somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par la commune d'Arcueil sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à M. Denis Truffaut et à la commune d'Arcueil.
Copie en sera adressée au directeur départemental des finances publiques du Val-de-Marne.

Délibéré après l'audience du 16 novembre 2017, à laquelle siégeaient :

- M. Diémert, président de la formation de jugement en application des articles L. 234-3 (premier alinéa) et R. 222-6 (premier alinéa) du code de justice administrative,
- M. Legeai, premier conseiller,
- Mme Nguyễn Duy, premier conseiller.

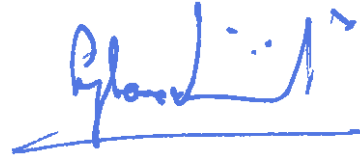
Lu en audience publique le 14 décembre 2017.

Le rapporteur,



P. NGUYÊN DUY

Le président,



S. DIÉMERT

Le greffier,



A. LOUNIS

La République mande et ordonne au préfet du Val-de-Marne, en ce qui le concerne ou à tous les huissiers 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.