

Paris, le 12 avril 2019

---

## **Décision du Défenseur des droits n°2019-100**

---

### **Le Défenseur 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 général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 2224-16, R. 2224-24 et R. 2224-26 ;

Vu le règlement intercommunal de collecte de Y Métropole, adopté par le conseil de Métropole le 10 novembre 2017, et ses annexes ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative aux modalités d'organisation du service de collecte des ordures ménagères de Y Métropole ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

**Jacques TOUBON**

---

## **Observations devant le tribunal administratif de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

### **Requête n°1800836**

---

#### **Les faits et la procédure**

1. Monsieur X réside dans une commune en bordure d'une route départementale. Cette commune a transféré la compétence relative à la collecte et l'élimination des ordures ménagères à Y Métropole, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.
2. Antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1991, la collecte des ordures ménagères était effectuée en porte-à-porte pour les habitants de la commune. Entre 1991 et 2014, la collecte a été effectuée au moyen de plusieurs points de regroupements situés sur l'ensemble de la commune, et notamment sur une aire de retournement située à 150 mètres du domicile de Monsieur X.
3. Depuis le transfert de compétence, Y Métropole a choisi de mettre en place un système de collecte des ordures ménagères résiduelles par apport volontaire et de modifier le maillage des points de collecte. Y Métropole a donc installé un seul point de collecte, unique pour la section de la commune, situé à 1,8 km du domicile de Monsieur X.
4. Âgé de 75 ans et titulaire d'une carte d'invalidité reconnaissant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, Monsieur X a contesté devoir régler la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, par courrier recommandé en date du 22 septembre 2014, demande rejetée par Y Métropole.
5. Monsieur X a saisi le tribunal administratif de Z d'un recours contre cette décision, rejeté par jugement du 9 mars 2017. Monsieur X s'est pourvu en cassation contre ce jugement, et a sollicité du Conseil d'État à cette occasion l'examen d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité, relative aux dispositions de l'article 1521, III, 4) du code général des impôts. Ce pourvoi a été rejeté par arrêt du 25 octobre 2017.
6. Parallèlement à ces démarches, Monsieur X a mis en demeure Y Métropole, par courrier en date du 6 septembre 2017, de rétablir un service de collecte en porte à porte des ordures ménagères une fois par semaine, pour son domicile. Par courrier en date du 4 décembre 2017, Y Métropole a rejeté cette demande.
7. Monsieur X a saisi le tribunal administratif de Z d'un recours en annulation de cette décision de refus, le 30 janvier 2018. Le 5 juillet 2018, Y Métropole a produit un mémoire en défense, suscitant un mémoire en réponse de Monsieur X du 19 août 2018.
8. Le 31 décembre 2018, Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus de Y Métropole d'organiser une collecte des ordures ménagères en porte à porte pour son domicile.
9. Conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits présente les observations suivantes dans le cadre du recours introduit par Monsieur X à l'encontre de la décision de Y Métropole du 4 décembre 2017.

## Analyse juridique

10. Le Défenseur des droits porte une attention particulière aux réclamations relatives aux modalités de collecte des ordures ménagères, notamment sous l'angle du recours croissant à l'apport volontaire. En effet, depuis l'entrée en vigueur du décret n°2016-288 du 10 mars 2016 modifiant le code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales compétentes disposent d'une plus grande latitude pour mettre en œuvre ces modalités de collecte des déchets. Déjà fréquemment utilisé pour la collecte des déchets recyclables, le recours à l'apport volontaire pour les ordures ménagères résiduelles fait peser une contrainte supplémentaire sur les usagers, notamment ayant des difficultés de déplacement, et suscite des interrogations concernant la préservation de la salubrité publique, certains usagers pouvant être contraints de stocker ces déchets avant de les amener dans les points de collecte, qui peuvent eux-mêmes être mal dimensionnés ou mal entretenus.

11. Le Défenseur des droits, dans son rapport du 21 novembre 2018 intitulé « *Valoriser les déchets ménagers sans dévaloriser les droits de l'usager* »<sup>1</sup>, formule ainsi plusieurs recommandations visant entre autres la préservation de la qualité de service à l'usager, qui constitue le cœur du recours introduit par Monsieur X à l'encontre de la décision de Y Métropole, au motif de la violation des dispositions de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales, issu du décret n°2016-288 précité.

### Obligations de la Métropole sur le fondement de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales

12. Monsieur X invoque, à l'appui de son recours contre la décision du 4 décembre 2017, le non-respect des dispositions de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales, notamment son point IV.

13. Cet article dispose :

*14. « I. – Dans les zones agglomérées groupant plus de 2 000 habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou plusieurs communes, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois par semaine en porte à porte. II. – Dans les autres zones, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois toutes les deux semaines en porte à porte. III. – Dans les communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme et en périodes touristiques dans les zones agglomérées groupant plus de 2 000 habitants, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois par semaine en porte à porte. IV. – Les dispositions des I, II et III ne s'appliquent pas dans les zones où a été mise en place une collecte des ordures ménagères résiduelles par apport volontaire, dès lors que cette collecte offre un niveau de protection de la salubrité publique et de l'environnement ainsi qu'un niveau de qualité de service à la personne équivalents à ceux de la collecte en porte à porte »*

15. Il n'est pas contesté que le domicile de Monsieur X fait l'objet d'une collecte des ordures ménagères résiduelles par le biais de l'apport volontaire, dont le point correspondant au secteur de la commune, de type « Molok » enterré, est situé à 1,8 km. Dans ce cas, ainsi que le précise Y Métropole dans sa décision du 4 décembre 2017, ainsi que dans son mémoire en défense, il est impératif que ce type de collecte respecte les prescriptions du IV de l'article précité, soit « *un niveau de protection de la salubrité publique et de l'environnement ainsi qu'un niveau de qualité de service à la personne équivalents à ceux de la collecte en porte à porte* ».

---

<sup>1</sup> <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2018/11/valoriser-les-dechets-menagers-sans-devaloriser-les-droits-de-lusager>

16. Il est à noter que le règlement de collecte précité, nonobstant son adoption par une autorité incompétente, ne mentionne nullement le respect de ces conditions ni les mesures mises en œuvre par Y Métropole pour assurer leur effectivité.

17. Dans son mémoire en défense, Y Métropole estime toutefois que la décision de refus opposée à Monsieur X ne méconnaît pas les dispositions de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales.

18. Concernant notamment la garantie d'un « *niveau de qualité de service à la personne équivalent à la collecte en porte à porte* », Y Métropole soutient que celle-ci serait bien assurée, le point d'apport volontaire situé à 1,8 km du domicile de Monsieur X permettant « *de desservir plus de cinquante logements répartis sur sept voies en cul de sac sur lesquelles la circulation et le retournement des véhicules de collecte ne sont pas possibles* ».

19. Y Métropole souligne également les difficultés liées à la desserte du secteur de la commune, notamment en période hivernale, pour les véhicules de collecte, en indiquant que l'apport volontaire permet de sécuriser le fonctionnement de ce service public.

20. Enfin, Y Métropole affirme que la « *qualité de service à la personne* » à laquelle fait référence l'article R. 2224-24 s'applique à la finalité du service, soit la collecte des ordures ménagères, qui est bien effectuée une fois par semaine, le point d'apport volontaire étant vidé par un véhicule de collecte suivant cette fréquence. Par ailleurs, Y Métropole estime que la situation de Monsieur X ne justifie pas une adaptation du service de collecte, le principe d'égalité n'imposant pas de traiter différemment des usagers placés dans une situation différente.

21. Sur l'ensemble de ces points, le Défenseur des droits ne peut souscrire à l'analyse de Y Métropole.

22. À titre liminaire, le Défenseur des droits relève que la décision de rejet du 4 décembre 2017 du président de Y Métropole opposée à Monsieur X prend nécessairement appui sur le règlement de collecte des déchets ménagers et assimilés, adopté par délibération du 10 novembre 2017 du conseil métropolitain de Y Métropole.

23. Or, la jurisprudence administrative s'est prononcée sur ce point et a conclu qu'en application des dispositions de l'article R. 2224-26 du code général des collectivités territoriales « *le pouvoir de réglementer le service de collecte des déchets ménagers ressortit à la compétence de l'exécutif de la collectivité et non de l'assemblée délibérante, qu'elle soit communale ou communautaire* »<sup>2</sup>. Par suite, le conseil métropolitain de Y Métropole n'était pas compétent pour adopter par délibération le règlement de collecte précité. La décision du 4 décembre 2017 se trouve donc, en tout état de cause, dépourvue de base légale.

24. Par ailleurs, dans le rapport précité du 21 novembre 2018, le Défenseur des droits rappelle que « *l'augmentation des obligations qui pèsent sur [les usagers] ne trouve pas toujours sa contrepartie dans les actions mises en place par les collectivités pour valoriser les efforts consentis* ». Ainsi, le déploiement de l'apport volontaire dans des zones précédemment collectées en porte à porte peut induire un déséquilibre de plus en plus marqué entre le service et ses usagers. Il en est de même pour une collecte en apport volontaire dont le maillage augmente, induisant une distance accrue à parcourir pour les usagers.

25. En l'espèce, le Défenseur des droits ne doute pas des difficultés inhérentes à la collecte des ordures ménagères en porte à porte dans les communes de moyenne montagne.

---

<sup>2</sup> TA Rennes, 29 septembre 2017, « M. S. et autres c/ communauté de communes du Pays d'Iroise », n°1500311

Cependant, eu égard à l'organisation de la collecte des ordures ménagères dans ce secteur en porte à porte jusqu'en 1991, et en points de regroupements plus rapprochés jusqu'en 2014, il apparaît qu'un seul point de regroupement situé en aval des diverses voies de desserte des habitations concernées ne peut s'analyser qu'en une dégradation de la qualité de service offerte jusqu'en 1991, puis 2014, pour les usagers concernés. Au surplus, dans le cas particulier de Monsieur X, dont le domicile est situé en bordure de la route départementale, aucune difficulté particulière de collecte n'apparaît pouvoir être opposée par la collectivité.

26. À cet égard, l'argument de Y Métropole relatif à la finalité du service, qui serait le seul critère à prendre en compte pour affirmer sa qualité équivalente au porte à porte, ainsi que l'absence d'obligation de différencier le service rendu en fonction des contraintes des usagers, ne peut emporter la conviction.

27. Y Métropole ne peut en effet soutenir que l'accentuation de la collecte par apport volontaire, par l'éloignement accru du point de collecte, se traduirait par une qualité de service inchangée vis-à-vis des usagers, qui se trouvent de fait contraints de déposer leurs déchets ménagers dans des points plus distants que les précédents de leurs domiciles. Une telle organisation du service de collecte ne peut être considérée comme se traduisant par « *un niveau de qualité de service à la personne équivalent à [celui] de la collecte en porte à porte* », pourtant imposé par l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales.

28. En effet, le « *service à la personne* », auquel fait référence l'article R. 2224-24, doit s'entendre sous une double perspective : d'une part, sous l'angle des mesures mises en œuvre par Y Métropole pour vider les points de collecte et assurer le traitement des déchets, dans le respect de l'environnement et du principe de salubrité publique ; d'autre part, sous l'angle de l'ajustement du service aux besoins des usagers et à leurs contraintes.

29. Or, Y Métropole n'oppose à Monsieur X que des éléments relatifs au premier point. Le Défenseur des droits ne souscrit pas à cette argumentation, le service ne pouvant se réduire à la seule collecte du point d'apport volontaire par un véhicule adapté, à une fréquence suffisante. Les dispositions de l'article R. 2224-24 impliquent également de mettre à la disposition de tout usager un mode de collecte adapté à ses besoins, en cas de difficulté particulière. Le Défenseur des droits avait ainsi rappelé, dans son rapport précité, que le respect du principe d'égalité pouvait impliquer « *dans certains territoires, une prise en compte accrue de certaines catégories d'usagers pour lesquelles une adaptation se révèle nécessaire, notamment quant à l'éloignement des points de collecte* ».

30. En outre, quand bien même la collectivité compétente ne serait pas dans l'obligation, au titre de l'application stricte du principe d'égalité, de prévoir des modalités différentes pour chaque usager placé dans une situation différente, celle-ci doit néanmoins veiller à ce que les mesures prises n'aient pas de caractère discriminatoire, direct ou indirect.

31. Or, le Défenseur des droits, dans son rapport du 21 novembre 2018, relève que la collecte par apport volontaire est une mesure susceptible de révéler une discrimination indirecte à l'égard de certains usagers, notamment sur les critères de l'âge, de l'état de santé et du handicap.

32. Ainsi, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations :

33. « (...) *Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à*

*moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés (...) ».*

34. Aux termes de l'article 2 de la même loi :

*35. « Sans préjudice de l'application des autres règles assurant le respect du principe d'égalité : (...) 3° Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1er est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés ».*

36. La collecte par apport volontaire constitue une mesure d'application générale sur l'ensemble du territoire de Y Métropole, visant l'ensemble des usagers. En ce sens, il s'agit d'une mesure apparemment neutre et garantissant l'égalité de traitement des usagers du service.

37. Cependant, la distance à parcourir pour atteindre les points d'apport volontaire confronte les personnes âgées, isolées, confrontées à des problèmes de santé et/ou ayant des difficultés de déplacement, à un désavantage particulier vis-à-vis de ce service par rapport aux autres usagers, ce qui est susceptible de caractériser l'existence d'une discrimination indirecte, reconnue tant par les dispositions législatives précitées que par la jurisprudence judiciaire (Cass., Soc., 9 janvier 2007, « Société Sporfabric », n°05-43962). Y Métropole ne conteste pas, à cet égard, que des moyens appropriés ne sont pas envisagés pour adapter les modes de collecte aux besoins spécifiques des personnes concernées.

38. Il est constant, sur ce point, que Monsieur X, âgé de 74 ans et titulaire d'une carte d'invalidité reconnaissant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 % délivrée le 4 juin 2015 par la Maison départementale des personnes handicapées, justifie de difficultés particulières de déplacement ne lui permettant de parcourir les 1,8 km nécessaires pour se rendre au point de collecte, l'aide d'une tierce personne étant requise pour amener ses déchets jusqu'à ce point.

39. Dès lors, la décision de refus opposée à Monsieur X méconnaît les dispositions de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales, et est susceptible de révéler l'existence d'une discrimination indirecte vis-à-vis des usagers placés dans une situation identique à celle du requérant.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

**Jacques TOUBON**