

Paris, le 20 décembre 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-227

---

**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 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 ;

Vu 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, notamment ses articles 1<sup>er</sup> et 2 ;

Vu le jugement n°180036 du tribunal administratif de Y du 19 décembre 2019 ;

Saisie par Monsieur X, d'une réclamation visant à la présentation d'observations dans le cadre de l'appel interjeté contre le jugement du tribunal administratif de Y du 19 décembre 2019 ayant rejeté son recours contre la décision de refus de Y Métropole de rétablir une collecte des ordures ménagères en porte-à-porte pour son domicile ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour administrative d'appel de Z.

Claire HÉDON

---

**Observations devant la Cour administrative d'appel de Z dans le cadre de  
l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

**I. 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 Y 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 et lui a demandé de déposer des observations devant le tribunal administratif de Y dans le cadre de ce contentieux. Par décision n°2019-100 du 15 avril 2019, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal administratif de Y.

9. Ce dernier, par jugement en date du 19 décembre 2019, a rejeté le recours. Par requête introduite le 19 février 2020 auprès de la cour administrative d'appel de Z, Monsieur X a interjeté appel de ce jugement et formé des conclusions aux fins d'annulation de la décision de refus du président de Y Métropole, et aux fins d'injonction, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter de l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, d'adapter les modalités de fonctionnement du service de collecte des ordures ménagères.
10. 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 du jugement du tribunal administratif de Y du 19 décembre 2019.

## II. Analyse juridique

11. 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 les 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, parfois mal dimensionnés ou mal entretenus.
12. Le Défenseur des droits, dans son rapport intitulé « *Valoriser les déchets ménagers sans dévaloriser les droits de l'usager* » (novembre 2018)<sup>1</sup>, a formulé 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.
13. En effet, celui-ci, dans sa requête d'appel, conteste le raisonnement suivi par le tribunal administratif de Y ayant écarté l'ensemble des moyens soulevés tenant à la violation des dispositions de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales, à l'atteinte au principe d'égalité entre usagers d'un service public ainsi qu'au caractère discriminatoire de la décision prise.

### Rappel du dispositif du jugement du tribunal administratif de Y

14. Monsieur X réitère, dans sa requête d'appel, l'ensemble des arguments présentés devant le tribunal administratif de Y relatifs au non-respect des dispositions de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment son point IV.
15. Cet article dispose :

« 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

---

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

*toutes les deux semaines en 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».*

16. Le tribunal administratif de Y a jugé que la décision prise par Y Métropole ne méconnaît pas ces dispositions et ne comporte pas de caractère discriminatoire, dans la mesure où Monsieur X n'apporte aucun élément de nature à démontrer que les points d'apport volontaire seraient à l'origine de nuisances et que ceux-ci sont adaptés à la configuration géographique du lieu desservi, ainsi qu'aux contraintes techniques supportées par le service.
17. En outre, le tribunal administratif de Y a écarté les moyens relatifs à l'atteinte au principe d'égalité d'accès au service public en rappelant que « *si, en règle générale, le principe d'égalité devant la loi impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes* ». Enfin, le tribunal administratif de Y a estimé que les nécessités d'intérêt général s'imposant à Y Métropole qui ont conduit au déploiement de ce mode de collecte, bien qu'affectant la situation de certains usagers, excluaient que celui-ci soit qualifié de discriminatoire.
18. Le tribunal administratif de Y a également écarté l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de Y Métropole dans la prise de cette décision, les contraintes et inconvénients supplémentaires générés pour certains usagers par ce mode de collecte n'apparaissant pas d'une ampleur suffisante pour caractériser une telle erreur.
19. Monsieur X conteste la régularité de ce jugement sur l'ensemble des motifs soutenant son dispositif.

#### Sur l'atteinte à la salubrité publique et à l'environnement

20. L'article R. 2224-24 du CGCT précité prévoit que la collecte des déchets par le biais de points d'apport volontaire doit garantir « *un niveau de protection de la salubrité publique et de l'environnement [...] équivalent à celui de la collecte en porte-à-porte* ».
21. Monsieur X et Y Métropole soutiennent des analyses diamétralement opposées sur ce point. L'intéressé souligne que les points d'apport volontaire sont régulièrement entourés de dépôts sauvages de déchets, le vidage et le lavage des cuves n'étant pas effectué assez fréquemment. Il fait valoir à cet égard que la collecte par apport volontaire n'est encadrée par aucune obligation légale ou réglementaire liée à la fréquence de vidage des points d'apport, contrairement à la collecte en porte-à-porte qui doit être effectuée de manière hebdomadaire ou tous les quinze jours, aux termes de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales.
22. Si Y Métropole soutient, comme en première instance, que le point d'apport litigieux serait vidé une fois par semaine, le Défenseur des droits relève que cet argument n'est pas démontré par le renfort d'un élément concret attaché au mémoire en défense, tel qu'un planning arrêté par la Métropole à cette fin, et qu'aucune disposition relative à la

fréquence de vidage des points d'apport volontaire n'est prévue dans le règlement de collecte des déchets ménagers et assimilés adopté par délibération du 10 novembre 2017 du conseil métropolitain de Y Métropole. Le tribunal administratif de Y a donc souscrit aux allégations de Y Métropole en constatant uniquement que Monsieur X n'apporte pas d'élément circonstancié permettant d'établir que les points d'apport volontaire seraient à l'origine de nuisances contraires au respect de la salubrité publique et de l'environnement. Le requérant a cependant produit en première instance comme en appel des photos montrant le point de collecte plein et entouré de déchets répandus aux alentours, ce qui tend à démontrer, à tout le moins, que la collecte de ce point d'apport volontaire ne satisfait pas systématiquement aux exigences de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales.

23. En tout état de cause, la réalité de la fréquence de vidage des points d'apport volontaire n'est ni prévue par le règlement de collecte, ni établie par Y Métropole et ne paraît pas, dès lors, de nature à satisfaire aux exigences de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales relative au respect de la salubrité publique et de l'environnement.

#### Sur la qualité de service à la personne équivalente à la collecte en porte-à-porte

24. Le jugement du tribunal administratif de Y a rejeté les moyens présentés par Monsieur X concernant la violation de cet aspect de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales en estimant que la mise en œuvre de la collecte par apport volontaire n'était pas constitutive d'une atteinte au principe d'égalité et que cette décision n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.
25. En effet, le tribunal administratif de Y s'est appuyé sur une jurisprudence constante selon laquelle le principe d'égalité ne dicte pas, en toute hypothèse, de traiter différemment des usagers placés dans une situation différente (CE, 28 juillet 2017, « Société Oddo Opéra », n°407647) et en tire la conséquence que des usagers ayant des difficultés de déplacement ne doivent pas nécessairement conduire Y Métropole à différencier les modes de collecte des ordures ménagères en fonction de ces situations particulières. Aucune atteinte disproportionnée à l'accès au service n'est constatée par le tribunal, qui n'identifie pas davantage d'erreur manifeste d'appréciation dans la décision prise, nonobstant les « *inconvenients et contraintes supplémentaires générés par cette modalité de collecte* » qui lui semble répondre aux « *nécessités d'intérêt général poursuivies par Y Métropole* », regroupant la sécurité des personnels, la continuité du service ainsi que le tri des déchets.
26. Toutefois, après avoir procédé à cette analyse des moyens présentés par Monsieur X pour conclure à leur rejet, le tribunal administratif de Y relève, au point 10 du jugement, que « *Y Métropole ne saurait se désintéresser des conséquences que le fonctionnement du service de collecte entraîne sur l'accès de certains usagers à ce service compte tenu de leur situation particulière. À cet égard, il lui appartient, d'adapter les modalités de fonctionnement de ce service notamment quant à l'implantation des points de collecte ou, pour le moins, d'informer et d'accompagner des usagers sur les dispositifs d'aide existants pour leur assurer un accès effectif au service, au besoin, en collaboration avec d'autres personnes publiques ou privées disposant de compétence en la matière* ».

27. Ce faisant, la juridiction paraît partager l'analyse développée par le Défenseur des droits dans sa décision n°2019-100 du 12 avril 2019 présentée devant le tribunal administratif de Y, tendant à constater que tous les usagers du service de collecte des ordures ménagères ne sont pas placés dans des situations identiques et que celle dans laquelle se trouvent certaines catégories d'usagers sont de nature à justifier l'adaptation du service à leurs besoins. Le point 10 du jugement rappelle à juste titre que la différence de situation entre les usagers met à la charge de Y Métropole des obligations permettant « *un accès effectif* » au service.
28. Le Défenseur des droits observe également que les obligations ainsi mises à la charge de Y Métropole ont en partie trait à « *l'adaptation des modalités de fonctionnement du service notamment quant à l'implantation des points de collecte* », ce qui revient à reconnaître implicitement que celui dont dépend le domicile de Monsieur X est trop éloigné de son domicile, eu égard à sa situation particulière.
29. Monsieur X, dans son mémoire d'appel, souligne à cet égard que le jugement du tribunal administratif de Y rappelle en tout état de cause à Y Métropole qu'il est « *de son devoir de se préoccuper des personnes susceptibles d'être pénalisées par cette situation* »<sup>2</sup>, soulevant ainsi l'existence d'une possible contradiction de motifs. En effet, il est constaté que le tribunal refuse, dans un premier temps, d'imposer à Y Métropole de tenir compte des différences de situation existant entre les usagers, pour ensuite mettre à sa charge une « *adaptation des modalités de fonctionnement du service* », dont les contours restent à établir.
30. S'agissant de l'autre exigence développée au point 10 du jugement, qui souligne que Y Métropole doit « *informer et accompagner les usagers sur les dispositifs d'aide existants [...] au besoin, en collaboration avec d'autres personnes publiques ou privées disposant de compétence en la matière* », le Défenseur des droits relève qu'il est difficile d'identifier les « *autres personnes publiques ou privées disposant de compétence en la matière* » susceptibles d'« *accompagner* » les usagers placés dans une situation difficile vis-à-vis du mode de collecte des déchets par apport volontaire. Il apparaît en effet que Y Métropole est l'organisme en charge de ce service et qu'il lui incombe d'assumer les modalités de fonctionnement de celui-ci, sans se décharger de certaines tâches, au profit de tiers publics ou privés, par des modalités qui demeurerait à définir et ne font l'objet d'aucune assise législative ou réglementaire.
31. Le Défenseur des droits souligne ainsi que le service ne peut 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* », position à laquelle a semblé implicitement souscrire le tribunal administratif de Y, sans en tirer les conséquences.

#### Sur le caractère discriminatoire indirect de l'organisation de la collecte par apport volontaire

---

<sup>2</sup> Mémoire d'appel, p. 6.

32. Le tribunal administratif de Y s'est borné à considérer que « *la seule circonstance que cette modalité d'organisation du service public affecte particulièrement la situation de certains usagers ne suffit pas à lui conférer un caractère discriminatoire* », sans plus de précision.
33. Or, 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.
34. Le Défenseur des droits, dans son rapport du 21 novembre 2018, a relevé que la mise en place d'une collecte uniquement par apport volontaire était susceptible de constituer une discrimination indirecte à l'égard de certains usagers, au regard notamment de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap ou de leur perte d'autonomie.
35. En effet, aux termes de l'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008, « *constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de (...) la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, (...) de son lieu de résidence (...) de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, (...) de son âge (...) une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.*
36. (...) *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 (...)* ».
37. Aux termes de l'article 2 de la même loi :
- « 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 ».*
38. 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.
39. Cependant, la distance à parcourir pour atteindre les points d'apport volontaire confronte les personnes âgées, isolées, souffrant de problèmes de santé et/ou ayant des difficultés de déplacement en raison notamment d'un handicap, 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.

40. 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 de W, justifie de difficultés particulières de déplacement ne lui permettant pas 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.
41. Il est rappelé que le tribunal administratif de Y, au point 10 du jugement précité, relève : *« il n'en reste pas moins vrai que Y Métropole ne saurait se désintéresser des conséquences que le fonctionnement du service de collecte entraîne sur l'accès de certains usagers à ce service compte tenu de leur situation particulière. A cet égard, il lui appartient, d'adapter les modalités de fonctionnement de ce service notamment quant à l'implantation des points de collecte ou, pour le moins, d'informer et d'accompagner des usagers sur les dispositifs d'aide existants pour leur assurer un accès effectif au service, au besoin, en collaboration avec d'autres personnes publiques ou privées disposant de compétence en la matière »*.
42. Le tribunal administratif, qui aurait dû tirer de ce constat le caractère discriminatoire de la mesure a toutefois jugé que *« Cette considération n'est toutefois pas de nature à entraîner, en l'espèce, l'annulation de la décision attaquée eu égard à son objet qui est de répondre à la demande de M. X de revenir au système de collecte en porte-à-porte et non de rapprocher le point de collecte d'apports volontaires de son domicile »*.
43. Il s'infère de ce raisonnement qu'une requête ayant eu pour objet de demander non le retour à la collecte par apport volontaire, mais le rapprochement du point de collecte du domicile de requérant, aurait pu être appréciée différemment par le juge de première instance.
44. Or, Monsieur X a formé, en complément de ses conclusions principales à fin d'annulation de la décision de Y Métropole du 4 décembre 2017, des conclusions à fin d'injonction devant la cour administrative d'appel, tendant à l'adaptation des modalités de fonctionnement du service de collecte des ordures ménagères, notamment par le rétablissement d'un point de collecte à proximité de son domicile. Ces conclusions, nouvelles en appel mais recevables du fait de leur caractère accessoire (CE, 10 oct. 2012, « Office public de l'habitat de Châtillon c. Mme Hamet », n° 347128), s'inscrivent ainsi dans la perspective ouverte par le tribunal administratif de Y.
45. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits estime que 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 à l'égard du requérant, fondée sur son âge et son handicap.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Z.

Claire HÉDON