

Paris, le 21 juin 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-157

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 son article R. 2224-24 ;

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 et 2 ;

Saisi par Madame A., Monsieur et Madame B, et Madame C, d'une réclamation relative aux modalités de collecte des ordures ménagères mises en place depuis décembre 2016 par la Communauté de communes de Y ;

Décide de recommander à la Communauté de communes de Y de mettre en œuvre les moyens nécessaires à la collecte des ordures ménagères résiduelles en porte à porte pour les personnes ayant des difficultés de déplacement et ne pouvant ainsi recourir à la collecte par apport volontaire

Le Défenseur des droits demande à la Communauté de communes de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

1. Madame A est atteinte de sclérose en plaques et se déplace en fauteuil roulant. Depuis début décembre 2016, la collecte des ordures ménagères a été modifiée par la Communauté de communes, passant d'une collecte en porte à porte à une collecte par apport volontaire. Le point d'apport volontaire (PAV) correspondant au domicile de Monsieur et Madame A est situé à 3 km de leur maison, et n'est pas adapté aux personnes à mobilité réduite, Madame A ne peut donc y déposer ses déchets.
2. Monsieur et Madame A ont signalé l'absence d'accessibilité des PAV aux services de la Communauté de communes à plusieurs reprises, mais n'ont obtenu aucune réponse à leurs préoccupations, un courrier de la Communauté de communes en date du 14 mars 2017 ayant indiqué qu'aucune adaptation du service de collecte n'était envisagé et que les PAV seraient adaptés aux personnes à mobilité réduite (PMR).
3. Monsieur et Madame B et Madame C sont placés dans une situation proche de celle de Monsieur et Madame A, étant très âgés (86, 81 et 75 ans) et ayant des difficultés de déplacement, ils sollicitent des amis et voisins pour transporter leurs déchets jusqu'au point d'apport volontaire, distant de 800 et 500 mètres de leurs propriétés respectives. Les démarches de Monsieur et Madame B et de Madame C auprès des services de la Communauté de communes ont abouti au même refus de prise en compte de leur situation.
4. Par courrier en date du 19 janvier 2018, le Défenseur des droits a adressé un courrier à la Communauté de communes, indiquant que la collecte des déchets par apport volontaire pouvait revêtir un caractère discriminatoire indirect, vis-à-vis des personnes ayant des difficultés de déplacement avérées. Il a également été indiqué qu'aucun règlement de collecte des déchets ne semblait avoir été adopté par la Communauté de communes.
5. La Communauté de communes, par courrier en date du 7 juin 2018, a adressé une réponse au Défenseur des droits apportant plusieurs éléments d'explication sur ses choix concernant le passage à la collecte par apport volontaire, ainsi que le règlement de collecte adopté par délibération du 27 février 2018.
6. Par courrier en date du 16 août 2018, le Défenseur des droits a indiqué à la Communauté de communes que les documents transmis, notamment les études concernant l'implantation des conteneurs semi-enterrés, ne permettaient pas leur accessibilité aux personnes à mobilité réduite. En outre, le Défenseur des droits a rappelé que le transport des déchets, notamment des DASRI (déchets d'activité de soins à risque infectieux), ne relève pas de la mission des aides ménagères à domicile employées par Madame A. Enfin, le Défenseur des droits a rappelé que l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales impose, dans le cas du recours à la collecte par apport volontaire, « *un niveau de qualité de service à la personne équivalent à la collecte en porte à porte* », critère non rempli en l'espèce pour les personnes ayant des difficultés de déplacement, notamment les personnes handicapées ou à mobilité réduite.

7. Ce courrier n'ayant reçu aucune réponse, deux relances en date des 26 novembre 2018 et 8 février 2019 ont été adressées à la Communauté de communes. Celles-ci étant demeurées sans réponse, une mise en demeure a été adressée le 3 avril 2019.
8. La Communauté de communes a adressé une réponse en date du 7 mai 2019, indiquant n'avoir aucun élément complémentaire à adresser au Défenseur des droits.

Analyse juridique

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.

Le Défenseur des droits, dans son rapport du 21 novembre 2018 intitulé « *Valoriser les déchets ménagers sans dévaloriser les droits de l'utilisateur* »¹, formule ainsi plusieurs recommandations visant entre autres la préservation de la qualité de service à l'utilisateur, qui constitue le cœur de la réclamation de Madame A, de Monsieur et Madame B et de Madame C.

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

9. Aux termes de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales : « *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* ».
10. La modification, par la Communauté de communes de Y, du mode de collecte des ordures ménagères, du système du porte à porte à celui de l'apport volontaire à compter du 1^{er} janvier 2016, devait ainsi garantir, en application des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, « *un niveau de qualité de service à la personne équivalent à la collecte en porte à porte* ».

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

11. Or, il ressort des éléments transmis par Madame A que ce mode de collecte est inadapté aux personnes ayant des difficultés de déplacement, notamment les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite, tant du fait de l'éloignement du point de collecte que de l'absence d'accessibilité de celui-ci, en dépit des affirmations de la Communauté de communes en ce sens.
12. En effet, il ressort des études fournies par la société « X » en réponse à l'appel d'offres du 7 mars 2016, que les conteneurs semi-enterrés, pour être accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, doivent au maximum se situer à 1,49 m au-dessus du sol, afin de permettre à une personne se déplaçant en fauteuil roulant d'accéder au tambour (1,28 m pour une « femme de petite taille », référence choisie par l'entreprise « X » pour établir l'accessibilité des conteneurs). Or, les conteneurs placés à 3 km du domicile de Madame A, dans lesquels celle-ci doit désormais déposer ses déchets, apparaissent, au vu des documents transmis par l'intéressée, à 1,60 m au-dessus du sol, ce qui ne lui permet pas d'actionner le tambour. À cet égard, le courrier de la préfecture de Z, en date du 5 juillet 2018, confirmant l'accessibilité des conteneurs semi-enterrés, n'est étayé par aucune étude concrète des équipements implantés sur le territoire de la Communauté de communes de Y.
13. Par ailleurs, il ressort des éléments du dossier que cette collecte ne peut faire l'objet d'une convention entre l'ADMR (Association d'aide à domicile en milieu rural) et la Communauté de communes, ainsi que le confirme le courrier de la Communauté de communes, reçu le 14 mars 2017.
14. La préfecture de Z, qui renvoie dans son courrier du 5 juillet 2018 Madame A à prendre le contact du « service des aides ménagères à domicile » de la commune, témoigne ainsi de sa méconnaissance de la réalité du terrain.
15. La Communauté de communes de Y ne peut donc être considérée comme assurant « un niveau de qualité de service à la personne équivalent au porte à porte » par le biais de la collecte par apport volontaire, dans le cas des personnes ayant des difficultés de déplacement.

Collecte par apport volontaire et discrimination indirecte

16. Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 : « (...) *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 [handicap, état de santé, perte d'autonomie], 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 (...)* ». 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* ».
17. La collecte par apport volontaire constitue une mesure d'application générale sur l'ensemble du territoire de la Communauté de communes, 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.

18. Cependant, le manque d'accessibilité des PAV confronte les personnes atteintes d'un handicap, notamment les personnes handicapées motrices se déplaçant en fauteuil roulant, ou les personnes à mobilité réduite ou ayant des difficultés de déplacement en raison de leur état de santé ou d'une perte d'autonomie, à un désavantage particulier vis-à-vis de ce service, 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). En effet, les photos et cotes transmises par Madame A au Défenseur des droits font notamment apparaître que les PAV ne sont pas accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, ainsi que le confirme également l'entreprise « Engels », dans son courriel du 20 novembre 2017 adressé à Monsieur A. L'éloignement des points de collecte, dans les cas de Monsieur et Madame B et de Madame C, dont l'état de santé ne leur permet pas de se déplacer jusqu'aux conteneurs semi-enterrés, révèle également un désavantage particulier concernant les personnes âgées en perte d'autonomie, vis-à-vis de ce mode de collecte.
19. Aucun élément ne démontre ainsi dans les échanges réalisés entre Madame A et les services de la Communauté de communes, que des moyens appropriés aient été envisagés pour adapter les modes de collecte aux besoins spécifiques des personnes handicapées ou des personnes à mobilité réduite et des personnes âgées en perte d'autonomie ou ayant des difficultés de déplacement, alors même que des modèles de conteneurs enterrés accessibles existent et ont été déployés dans certains territoires ayant également opté pour la collecte par apport volontaire.
20. Dès lors, le refus constant de la Communauté de communes de prendre les mesures nécessaires peut être qualifié de discriminatoire au regard du handicap, de l'état de santé et de la perte d'autonomie, en application des dispositions précitées.
21. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits recommande à la Communauté de communes de Y :
- De remplacer les conteneurs d'apport volontaire par des modèles accessibles, conformes aux normes en vigueur ;
 - De recenser les usagers ayant des difficultés particulières de déplacement sur son territoire, afin de mettre en œuvre des mesures d'adaptation de la collecte des déchets pour ces usagers, telles que le rétablissement d'une collecte en porte en porte pour les ordures ménagères résiduelles.

Le Défenseur des droits demande à la Communauté de communes de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON