



D



Rapport

# Valoriser les déchets ménagers sans dévaloriser les droits de l'utilisateur

Face au droit, nous sommes tous égaux

**Défenseur des droits**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# Introduction

---

Le Défenseur des droits est chargé de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public. À ce titre, il est régulièrement saisi de réclamations ayant trait à l'accès aux services publics locaux dont le fonctionnement conditionne une partie de la vie quotidienne des usagers. Tel est le cas du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères, élément essentiel du cadre de vie et de la protection de l'environnement, dont les mutations amorcées depuis plusieurs années ont pu avoir des répercussions sur la situation et les droits des usagers.

L'essor progressif des préoccupations écologiques et du développement durable, mais aussi l'augmentation du volume de déchets, ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place peu à peu une nouvelle organisation de la gestion des déchets tournée vers leur valorisation et non plus leur seule élimination.

Au milieu des années 1970, une prise de conscience a émergé au niveau communautaire comme au niveau national, quant à la nécessité de protéger la santé des personnes et de préserver l'environnement ainsi que les ressources naturelles. Au regard de l'enjeu écologique que constituent le ramassage, le transport, le traitement, le stockage et le dépôt des déchets, les pouvoirs publics ont fait le choix de favoriser la récupération de ces derniers et la valorisation des matériaux ainsi collectés.

Cette approche a été mise en œuvre par deux textes fondateurs. D'une part, la directive n°75/442/CEE du Conseil de l'Union européenne du 15 juillet 1975 relative aux déchets. Soulignant la nécessité de « *favoriser la récupération des déchets et l'utilisation des matériaux de récupération* » elle imposait aux États membres de prendre « *les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, l'obtention à partir de ceux-ci de matières premières et éventuellement d'énergie, ainsi que toute autre méthode permettant la réutilisation des déchets.* »

D'autre part, la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, qui a fixé plusieurs principes : la récupération des déchets en vue de leur réutilisation pour la production d'énergie ; la compétence des communes ou intercommunalités pour la collecte et l'élimination des déchets

ménagers ; la liberté de choix en termes de financement du service, pour les collectivités compétentes.

Les différentes législations qui se sont succédées depuis, en particulier à partir des années 1990, ont sensiblement infléchi ces principes initiaux et précisé les contours des obligations qui en découlent.

Au niveau de l'Union européenne, la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 a constaté qu'il convenait de faire évoluer le cadre juridique : *« pour atteindre un haut niveau de protection de l'environnement, il est nécessaire que les États membres non seulement veillent de manière responsable à l'élimination et à la valorisation des déchets, mais aussi qu'ils prennent des mesures visant à limiter la production de déchets. »*<sup>1</sup>

Dans cette perspective, la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 a établi une « hiérarchie des déchets » donnant la priorité à la prévention de la production des déchets.

Cette inflexion des principes initiaux apparaît également au niveau national. La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 a ainsi inscrit dans la loi du 15 juillet 1975 la nécessité *« 1° de prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits; 2° d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume ; 3° de valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie. »*

Ce mouvement a été amplifié et précisé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 « Grenelle 2 », puis plus récemment par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition écologique

et à la croissance verte, qui fixe notamment des objectifs chiffrés de baisse du volume de déchets.

En dépit de cette réorientation vers la prévention, soulignée par la Feuille de route pour l'économie circulaire (Frec), l'approche de la gestion des déchets mise en œuvre par les pouvoirs publics demeure largement tournée vers les déchets ménagers et vise essentiellement le consommateur, appelé à devenir « éco-responsable », le citoyen ou « l'éco-citoyen », autrement dit l'utilisateur du service public placé au cœur du dispositif de retraitement des déchets, dont le recyclage et l'exploitation est conditionné par le tri sélectif qui lui incombe.

Contrairement à la réduction de la production de déchets à la source, susceptible de peser sur les industriels, la modification des pratiques de consommation et l'amplification du geste de tri au sein de chaque ménage, recherchées par les pouvoirs publics, font de l'utilisateur un maillon essentiel du développement de l'économie circulaire. L'utilisateur est également incité, à travers des modes de financement spécifiques, à modifier ses habitudes de consommation pour tendre vers le « zéro déchet ». Il est également sollicité pour apporter lui-même certains déchets dans des points de collecte (la collecte par apport volontaire) et est ainsi appelé à se substituer au moins en partie à la collecte en porte-à-porte de façon à réduire l'émission de gaz à effet de serre.

À partir des réclamations qui lui ont été adressées depuis quelques années faisant état de litiges entre les usagers et les collectivités territoriales en charge du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères,

<sup>1</sup> Lorsque les déchets sont produits, la directive instaure une hiérarchie dans le traitement des déchets avec, par ordre de priorité : la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, toute autre valorisation et notamment la valorisation énergétique, et l'élimination. Ces dispositions ont été transposées en droit interne par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 modifiant l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Cette orientation de l'Union européenne se retrouve dans la directive 2018/851 du 30 mai 2018 qui établit des mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine, non seulement par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources, mais aussi par *« la prévention ou la réduction de la production de déchets et des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets »*. Cette directive fait partie du Paquet européen sur l'économie circulaire adopté par le Parlement européen le 18 avril 2018.

<sup>2</sup> Ensemble de 50 mesures publiées par le ministère de la transition écologique et solidaire le 23 avril 2018, à la suite d'une concertation avec l'ensemble des acteurs de l'économie circulaire - <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Feuille-de-route-Economie-circulaire-50-mesures-pour-economie-100-circulaire.pdf>

le Défenseur des droits a été amené à s'interroger sur les effets de cette évolution sur les droits des usagers. L'augmentation des obligations qui pèsent sur ces derniers ne trouve pas toujours sa contrepartie dans les actions mises en place par les collectivités pour valoriser les efforts consentis. De la même manière, les objectifs contradictoires assignés au service de collecte et d'élimination des ordures ménagères, ainsi que la variété de ses modes de financement, ne permettent pas de satisfaire toutes les attentes des usagers.

Dans ces conditions, la mise à contribution de l'« éco-citoyen » dans la gestion des déchets ménagers ne s'opère-t-elle pas au détriment des droits traditionnellement attachés à l'utilisateur du service public, tels que l'égalité et la proportionnalité du service rendu ?

L'extension des devoirs de l'utilisateur ne pourrait-elle pas s'accompagner d'un renforcement de ses droits, lequel constituerait à la fois la juste contrepartie de sa contribution au service public et un gage de la réussite de cette nouvelle organisation ?

Afin d'étayer cette réflexion, le Défenseur des droits a souhaité compléter son analyse des réclamations traitées par le siège de l'institution et ses délégués territoriaux, par un appel à témoignages (du 15 juillet au 15 octobre 2017), qui lui a permis d'accéder à un verbatim important.

Au terme de sa démarche, le Défenseur des droits constate l'existence d'un certain déséquilibre entre l'importance des devoirs « éco-responsables » ou « éco-citoyens » qui pèsent sur l'utilisateur, acteur essentiel de la gestion des déchets (I), et la fragilité des droits qui lui sont garantis dans le cadre de ce service public (II).

À travers ce rapport, le Défenseur des droits souhaite alerter les collectivités compétentes en matière de collecte et de retraitement des déchets des ménages sur la nécessité de valoriser les droits des usagers afin de compenser ce déséquilibre qui pourrait, à terme, non seulement fragiliser le développement du geste de tri et les réflexes progressivement acquis sur lesquels il repose, mais aussi hypothéquer les objectifs de prévention fixés par le législateur.

# Table des matières

---

<b>1- L'utilisateur, acteur contraint de la gestion des déchets</b>	<b>6</b>
Un effort toujours plus important dans la réduction du volume des déchets et leur recyclage	7
Un effort toujours plus important dans la collecte des déchets ménagers	10
<b>2- Valoriser les droits de l'utilisateur</b>	<b>16</b>
Le droit à la salubrité publique, enjeu essentiel de la gestion des déchets ménagers	16
Le respect du principe d'égalité et de non-discrimination des usagers du service de collecte	19
Renforcer le droit à l'information des usagers sur l'organisation et le financement du service	21
<hr/>	
Conclusion	27
Recommandations	28

# 1. L'utilisateur, acteur contraint de la gestion des déchets

---

**S**elon les chiffres publiés en 2017 par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) sur un volume global d'environ 325 millions de tonnes de déchets produits en France en 2015, 38 millions de tonnes de déchets ont été produits par les ménages, soit 11 % des déchets totaux produits, contre plus de 240 millions de tonnes pour le BTP<sup>3</sup>.

En dépit de ces données, les ménages sont considérés comme un maillon essentiel de la prévention de la production de déchets<sup>4</sup>. Comme le souligne le Programme national de prévention des déchets 2014-2020, si ces actions se sont jusqu'ici adressées à de nombreux types de publics différents « *les acteurs publics et les ménages (...) ressortent comme les deux publics cibles principaux dans les actions recensées* »<sup>5</sup>. Cette prévention dite « aval » des déchets, qui vise le consommateur et tend vers une consommation responsable limitant l'impact environnemental, s'appuie également sur des mesures de gestion des déchets dévolues à l'utilisateur telles que le compostage domestique et l'orientation des produits en fin d'usage vers la réparation ou les filières de réutilisation.

En ce qui concerne la gestion des déchets à proprement parler, l'Ademe estimait à 30 % le gisement des ordures ménagères résiduelles (OMR) non valorisées en raison du non-respect des consignes de tri (carton, verre...) <sup>6</sup>. Dans cette perspective, le consommateur/utilisateur du service public de collecte est mis à contribution pour opérer le tri des déchets. Il est également amené à assumer une part des tâches de collecte dévolues aux collectivités, notamment par le recours à la collecte par apport volontaire amplifié depuis l'entrée en vigueur du décret n°2016-288 du 10 mars 2016.

Si ce rôle de l'utilisateur, primordial pour la réalisation des objectifs fixés au niveau national et communautaire, paraît plutôt bien accepté par les intéressés, il reflète néanmoins une certaine dissymétrie entre la situation des principaux producteurs de déchets et celle des ménages.

<sup>3</sup> <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/dechets-chiffres-cles-2017-010269-extrait.pdf>

<sup>4</sup> L'Ademe chiffrait, en 2011, à 44 % du gisement des ordures ménagères résiduelles (OMR) le volume qui pourrait faire l'objet de prévention de la production de déchets.

<https://www.ademe.fr/expertises/dechets/chiffres-cles-observation/dossier/caracterisation-dechets/potentiels>

<sup>5</sup> [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Programme\\_national\\_prevention\\_dechets\\_2014-2020.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Programme_national_prevention_dechets_2014-2020.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.ademe.fr/expertises/dechets/chiffres-cles-observation/dossier/caracterisation-dechets/potentiels>

# Un effort toujours plus important dans la réduction du volume des déchets et leur recyclage

*L'article L. 541-11-1 du code de l'environnement prévoit l'élaboration de plans nationaux d'élimination des déchets, guidant les politiques publiques à l'échelle des territoires. Des plans de prévention et gestion des déchets doivent également être élaborés au niveau régional (article L. 541-15 du même code) répartissant notamment les déchets dangereux et non dangereux. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a fusionné ces plans par l'élaboration d'un Plan régional de prévention et de gestion des déchets, document unique, lui-même appelé à être intégré au sein des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ils sont en cours d'élaboration au sein des nouvelles régions créées par cette loi et doivent être finalisés en 2019.*

## Un sentiment de déséquilibre

Dans ce cadre, les objectifs assignés aux ménages, déjà mis à contribution depuis plusieurs années, sont appelés à se renforcer : la loi du 17 août 2015 relative à la transition écologique et à la croissance verte a ainsi fixé des objectifs chiffrés pour la baisse des déchets ménagers de l'ordre de 10 % du

volume des déchets produits par habitant d'ici à 2020. Toutefois, un sentiment de déséquilibre entre les efforts demandés aux ménages et ceux exigés notamment des fabricants ressort de l'appel à témoignages lancé par le Défenseur des droits. Loin de remettre en cause la pertinence des démarches de tri, ce ressenti traduit souvent la volonté de renforcer la prévention des déchets en aval ou à la source, notamment par l'abandon des pratiques de suremballage.

« Revoir les emballages des produits alimentaires et ménagers. Développer le compostage. Éviter l'enfouissement » (Orne)

« Le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas. Alors faire pression sur les industriels pour diminuer les suremballages, notamment en matière de cosmétiques » (Marne)

« Encore trop peu est fait pour limiter les déchets non recyclables. Dans mon foyer, nous avons décidé de passer à une petite poubelle de déchets non recyclables de 20 litres, et nous recyclons/compostons presque tous nos déchets. C'est très facile au quotidien, mais peu de gens ont la possibilité/la volonté nécessaire. Il est impératif de permettre à tout le monde de gérer ses déchets comme cela (accès facile à un compost) pour limiter la quantité de déchets, et notamment et prioritairement les déchets non recyclables. Il faut taxer davantage tous les emballages, en fonction de leur impact environnemental et climatique. Il est également impératif que les collectivités se dotent des infrastructures nécessaires pour enfin recycler un maximum de choses (davantage d'emballages plastiques notamment), comme le font certaines collectivités en Bretagne par exemple. Le temps presse, il s'agit d'un investissement à la fois décisif et qui permet aux collectivités de faire des économies. La France est en retard sur son temps » (Paris)

« Il est indispensable d'inciter les gens à produire moins d'ordures ménagères » (Alpes-Maritimes)

« Je pense qu'un effort des industriels pourrait être demandé pour diminuer les emballages autour des produits que nous achetons » (Vendée)

« Il est utile de motiver la population à choisir des produits utiles, sans suremballage, en quantité raisonnable » (Ardennes)

« Il faut intervenir sur les entreprises qui continuent de nous vendre des emballages non recyclables » (Sarthe)

## Un effort globalement accepté

L'appel à témoignages lancé par le Défenseur des droits, ainsi que plusieurs réclamations instruites par ses services, font également apparaître que les réflexes de réduction des

déchets et de valorisation ou recyclage de ceux-ci sont en majorité acquis. En acceptant les gestes « éco-responsables » quotidiens, l'utilisateur a investi, malgré le déséquilibre ressenti avec les autres producteurs de déchets, ce rôle d'acteur du service public de collecte et d'élimination des déchets.

« Les déchets non recyclables sont ramassés une fois par semaine. Les papiers et cartons une fois par quinzaine, les contenants (bouteilles plastiques, boîtes de conserve) une fois par quinzaine et il y a un container pour le verre à 3 minutes. Aucun souci. Je traite moi-même les déchets verts. Ceux qui ne le font pas les portent à la déchetterie (10 minutes en voiture). Ce système me convient parfaitement » (Somme)

« À \*\*\*, je trouve le système des sacs bleus/sacs jaunes (non-recyclable/recyclable ; tout est ramassé ensemble et le tri des sacs se fait au centre de tri) extrêmement encourageant, ça permet aux gens de tout déposer à leur domicile (et de ne se déplacer que pour le verre et l'électroménager - plus rare), mais je suis très étonnée de voir que malgré cette facilité offerte aux usagers, très peu de personnes se servent des sacs jaunes et tellement de déchets qui pourraient être recyclés ne le sont pas ! Peut-être que le problème est le fait qu'il faille se déplacer pour obtenir les sacs jaunes, et une distribution à domicile encouragerait davantage les gens ... » (Loire-Atlantique)

« En zone rurale ou péri-urbaine, une collecte par quinzaine des déchets non recyclables est suffisante, en alternance avec la collecte des recyclables » (Haute-Loire)

« Le tri à la source devrait être généralisé afin de réduire la part de déchets ultimes » (Var)

« On pourrait espacer les collectes si tout le monde faisait du compostage » (Côte-d'Or)

« Regret que la collecte ne soit pas égale pour tous : dans mon immeuble, aucun recyclage n'est proposé, nous n'avons que des poubelles d'ordures ménagères. Il est possible d'apporter les verres en points de collecte, mais ça n'est pas le cas pour cartons et autres recyclables. Certains arrondissements en sont même à la collecte des déchets alimentaires ... Dommage qu'il y ait autant de disparités » (Paris)

« Selon les quartiers de la ville et les villes de l'agglomération, nous n'avons pas tous les mêmes poubelles et façon de trier » (Nord)

## Zéro déchet, zéro redevance ? Encore faut-il l'élimination des déchets ...

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi d'un nombre restreint mais stable de réclamations visant des litiges avec les collectivités quant à la facturation de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Ces réclamations sont adressées par des personnes qui, soucieuses d'un recyclage très poussé de leurs déchets, se prévalent du fait qu'elles ne produisent quasiment aucun déchet ménager pour estimer qu'elles ne sont pas redevables de leurs factures, considérant qu'elles assument elles-mêmes le service et n'utilisent pas celui proposé par la collectivité, ou alors de façon très restreinte.

Le Défenseur des droits, au cours de l'instruction de ces réclamations, a dû tenir compte de la jurisprudence très stricte de la Cour de Cassation en la matière<sup>7</sup>, qui, pour des raisons tenant à la préservation de la santé publique, exige la preuve de l'élimination des déchets, hors utilisation du service public de collecte et d'élimination, conformément aux dispositions du code de l'environnement. Cette preuve étant très difficile à rapporter en pratique, en particulier pour les ménages, petits producteurs de déchets, une intervention amiable auprès de la collectivité est souvent difficile. Ces réclamations témoignent néanmoins, par leur nombre stable, d'une prise de conscience très nette de la nécessité du tri, de la valorisation et de la réduction des déchets ménagers.



### Isabelle conteste la facturation de la REOM car elle considère qu'elle ne produit aucun déchet

en achetant uniquement des produits de ferme, en cultivant son potager et en faisant son propre compost. Elle allègue n'acheter aucun emballage ou produit transformé. Elle a refusé de disposer chez elle d'un bac de collecte. Après étude de l'ensemble des éléments transmis, le dossier a été clos car Isabelle n'apportait pas la preuve du recyclage de ses déchets conformément aux dispositions du code de l'environnement, ainsi que l'impose la jurisprudence de la Cour de Cassation (décision n°18-009239 du Défenseur des droits).



### Xavier possède une résidence secondaire qu'il occupe très peu;

il allègue ramener chez lui les quelques déchets produits. Il a obtenu durant de nombreuses années une exonération gracieuse de la REOM, mais à compter de 2013, cette exonération ne lui a plus été accordée. Là encore, après examen de l'ensemble des pièces du dossier et du règlement de facturation de la REOM, le Défenseur des droits a conclu que Xavier, qui ne rapportait pas la preuve de l'élimination de ses déchets conformément au droit en vigueur, ne pouvait de droit prétendre à cette exonération et qu'en conséquence, la facturation de la REOM ne révélait pas d'irrégularité (18-002270).

<sup>7</sup> Cass., 3ème Civ., 26 septembre 2012, n°11-20.393 ; Cass., 3ème Civ., 8 avril 2014, n°13-13.743



## Hubert a contesté la facturation de la REOM, en indiquant qu'il recyclait lui-même tous ses déchets

par compostage et vente des papiers, cartons et métaux à une entreprise spécialisée. La communauté de communes a sollicité des éléments complémentaires sur l'élimination des déchets mais ne les a pas obtenus. Hubert a assigné la communauté de communes devant le tribunal d'instance afin de voir la redevance annulée. Le tribunal l'a débouté en indiquant qu'il ne produisait pas la preuve de l'élimination de tous ses déchets conformément aux dispositions du code de l'environnement, notamment pour les déchets organiques, le verre et le plastique. Le Défenseur des droits n'a pu que constater que le jugement du tribunal, non frappé d'appel, avait acquis l'autorité de chose jugée et a clos le dossier sur le fondement de l'article 33 de la loi organique (15-014477).

## Un effort toujours plus important dans la collecte des déchets ménagers

*L'utilisateur n'est pas seulement sollicité pour réduire le volume des déchets produits. Il est également invité à s'adapter à de nouvelles modalités de collecte, notamment au développement de la collecte par apport volontaire pour les déchets ménagers. Le recours à ce mode de collecte, pratiqué depuis de nombreuses années dans les zones rurales, a été élargi par la publication du décret n°2016-288 du 10 mars 2016, satisfaisant ainsi à une revendication ancienne de nombreuses collectivités. Les réclamations instruites par le Défenseur des droits ainsi que les témoignages recueillis sur cet aspect du sujet font apparaître des réactions contrastées sur l'adoption de ce nouveau mode de collecte, d'une adhésion sans réserve à un rejet très net.*

## Des disparités locales

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, dans ses articles L. 2224-13 à L. 2224-17, et R. 2224-23 à R. 2224-29, les modalités de mise en œuvre du service public de collecte et d'élimination des ordures ménagères et autres déchets. Cette compétence a été transférée par la loi NOTRe du 7 août 2015, au titre des compétences obligatoires, aux communautés de communes

et communautés d'agglomération, à compter du 1er janvier 2017. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est donc, par application des dispositions de l'article L. 5211-9 du CGCT, compétent pour fixer les modalités de collecte des déchets<sup>8</sup>, tant sur la fréquence des ramassages que sur les modalités de collecte des déchets. L'autorité compétente « fixe notamment les modalités de collectes sélectives et impose la séparation de certaines catégories de déchets, notamment du papier, des métaux, des plastiques et

<sup>8</sup> TA Rennes, 29 septembre 2017, M. S. et autres c/ Communauté de communes du Pays d'Iroise, n°1500311.

*du verre, pour autant que cette opération soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique* ». La collecte sélective n'est donc pas, d'un point de vue législatif, une obligation mais une faculté pour le maire ou le président de l'EPCI, concernant les déchets des ménages.

Cependant, la réalisation de l'objectif de réduction de la production des déchets prévu par la loi « Grenelle 2 » et la loi de transition énergétique, ainsi que celui de valorisation des déchets inscrit dans la loi depuis 1992, n'est réalisable que dans la mesure où une collecte sélective minimale est effectivement mise en place par les collectivités.

Dans ces conditions, la faculté laissée aux collectivités apparaît essentiellement comme une latitude dans le choix des déchets dont le service prend en charge le recyclage.

Ainsi, certains EPCI peuvent ne mettre en place qu'une collecte sélective des papiers, cartons et verre, tandis que d'autres assurent également la collecte des déchets verts, des plastiques et de l'ensemble des emballages. Il en est de même pour la collecte des déchets volumineux (ou « encombrants »), assurée ou non par les collectivités, en fonction de leurs possibilités. Dans toutes ces hypothèses, les modalités de collecte sélective sont fixées par arrêté du maire ou du président de l'EPCI compétent, après avis de l'organe délibérant, valable au maximum 6 ans, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article R. 2224-26 du CGCT.

Ces disparités et les réactions qu'elles suscitent apparaissent dans l'appel à témoignage lancé par le Défenseur des droits.

« Les déchets verts ne sont pas collectés par l'intercommunalité ce qui génère de nombreux transports à la déchetterie » (Seine-Maritime)

« Il manque une collecte périodique en porte-à-porte pour les encombrants. Si bien que ceux-ci "encombrent" régulièrement (à l'occasion des déménagements par exemple) les locaux poubelles des immeubles » (Ille-et-Vilaine)

« Ma commune a mis en place une collecte de déchets verts, c'est super ! A quand une collecte du verre ? A quand une collecte qui distinguerait les déchets alimentaires, les emballages non recyclables, les couches bébé et protections féminines ? A quand des emballages entièrement recyclables ?... ou plus du tout d'emballage ? » (Allier)

« Aucune possibilité connue dans notre communauté urbaine de se débarrasser de pneus usagés dans les déchetteries, on en voit donc de plus en plus en dépôts sauvages ... » (Bas-Rhin)

« Selon les quartiers de la ville et les villes de l'agglomération, nous n'avons pas tous les mêmes poubelles et façon de trier » (Nord)

« J'ignore l'utilité réelle du tri que je fais chez moi. J'ai parfois du mal à savoir si effectivement je peux faire recycler tel ou tel déchets (certains emballages plastiques notamment) » (Haute-Garonne)

## De la collecte par apport volontaire des déchets recyclables à la collecte par apport volontaire des ordures ménagères résiduelles

Le décret du 10 mars 2016 a modifié l'article R. 2224-27 du CGCT pour imposer la mise à disposition des usagers d'un guide de collecte, notamment en ligne sur le site internet de la collectivité, dont les mentions obligatoires sont énumérées à l'article R. 2224-28 du CGCT (notamment les modalités de collecte des différentes catégories de déchets ; les règles d'attribution et d'utilisation des contenants pour la collecte, notamment pour ce qui concerne la collecte en porte-à-porte ; les modalités de collecte des ordures ménagères résiduelles ; les modalités des collectes séparées ; les modalités d'apport des déchets en déchèterie ; les conditions et les limites de prise en charge des déchets assimilés par le service public de gestion des déchets, en précisant notamment les types de déchets qui ne sont pas pris en charge ; le mécanisme de financement du service public de gestion des déchets). Ce guide est un outil essentiel de pédagogie vis-à-vis des usagers du service de collecte et d'enlèvement des ordures ménagères, afin de garantir une collecte sélective efficace et un meilleur taux de recyclage et de valorisation des déchets, afin de parvenir à la réalisation des objectifs inscrits dans la loi.

Dans la mise en œuvre de ces modalités de collecte, il est nécessaire, du point de vue de l'utilisateur, de distinguer deux hypothèses. Le premier cas concerne la collecte par apport volontaire des déchets recyclables (papier, verre, cartons), plutôt bien entrée dans les mœurs et les réflexes des usagers. Le second cas, qui concentre l'essentiel des difficultés, concerne l'extension de la possibilité de passer à une collecte par apport volontaire des ordures ménagères résiduelles, prévue par le décret n°2016-288 du 10 mars 2016.

En effet, les dispositions de l'ancien article R. 2224-23 du CGCT (en vigueur de 2000 à 2016) prévoyaient une fréquence de collecte des ordures ménagères en porte-à-porte, au minimum hebdomadaire, dans les zones agglomérées comptant plus de 500 habitants permanents. Dans les autres zones, le maire ou le président de l'EPCI compétent pouvait prévoir par arrêté soit une collecte en porte-à-porte, soit une collecte par apport volontaire.

Ces dispositions, auxquelles le préfet pouvait accorder des dérogations temporaires par arrêté motivé (R. 2224-29 du CGCT), ont fait l'objet de demandes régulières de modification auprès du Gouvernement par les élus locaux, qui souhaitaient disposer d'une plus grande souplesse d'organisation dans les modes et les fréquences de collecte des ordures ménagères, tant en zone urbaine que rurale.

Le nouvel article R. 2224-24 (dans sa rédaction issue du décret n°2016-288 du 10 mars 2016) répond à ces préoccupations, en portant à 2 000 le nombre d'habitants permanents d'une zone concernée par la collecte hebdomadaire en porte-à-porte, les autres zones pouvant faire l'objet d'une collecte seulement bimensuelle en porte-à-porte. Le dernier alinéa de l'article R. 2224-24 introduit également la possibilité d'une exception au principe de la collecte hebdomadaire en porte-à-porte, y compris dans les zones agglomérées de plus de 2 000 habitants permanents, « *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.* »

Ces dispositions permettent aux collectivités ayant fait le choix de la collecte des ordures ménagères par apport volontaire, parfois sous l'empire de dérogations préfectorales temporaires, de pérenniser ce mode de collecte qui bénéficie désormais d'une assise réglementaire.

Cependant, de nombreuses incertitudes demeurent sur les conditions imposées par ce nouveau décret, tant sur la préservation de la salubrité publique et de l'environnement que sur le niveau de qualité de service à la personne, le décret n'ayant fourni aucune précision à cet égard ; les contentieux en cours actuellement pourraient permettre de clarifier la portée des obligations qui en découlent.

Au vu du nombre croissant de réclamations adressées au Défenseur des droits, il apparaît, en tout état de cause, que ce mode de collecte a les faveurs des intercommunalités

compétentes et se développe rapidement, tant en zone urbaine que rurale. Le bénéfice immédiat, pour les collectivités en charge de la compétence de collecte et d'élimination des déchets, est constitué par une moindre rotation des camions de collecte, donc des coûts de revient moins élevés.

Si l'appel à témoignages fait apparaître l'adhésion de certains répondants à ce mode de collecte, ceux-ci demeurent minoritaires, l'habitude et la commodité de la collecte en porte-à-porte demeurant très ancrées.

« Dans notre communauté on est passé à la collecte bi-mensuelle ; autant l'hiver cela va à peu près, autant en été les odeurs sont vraiment dérangeantes surtout lorsque comme chez nous au bord de la mer des gens stockent leurs déchets de crabe ou de poisson pendant près de quinze jours ... J'ajoute que cela attire les chiens, les chats et les mouettes qui peuvent se montrer "agressives" » (Finistère)

« Dans notre commune, il y a 1 passage/semaine et 1 passage tous les 15 jours pour le tri sélectif. Comme partout, les habitants placent leur poubelle devant leur maison. C'est aberrant : nous pourrions très bien les regrouper tous les 50/100 mètres pour optimiser les circuits de ramassage, diminuer ainsi les arrêts et donc la consommation en carburant. Cela se fait très bien dans d'autres pays alors pourquoi pas en France » (Somme)

« Le syndicat de collecte développe le mode de collecte en apport volontaire. Certains secteurs de ma commune sont concernés. Je trouve cela satisfaisant et j'espère que le maire de ma commune acceptera que le syndicat installe ce système dans mon quartier » (Seine-et-Marne)

« La collecte des ordures ménagères par camion peut avantageusement être remplacée par des points de collecte bien entretenus et situés à moins de 500 mètres des usagers. Toutefois, la prise en compte des personnes âgées ou handicapées peut nécessiter des adaptations spécifiques : petits véhicules spécialisés à l'image des transports en commun ciblés sur les personnes en difficulté » (Charente-Maritime)

« Une meilleure gestion des déchets permettrait de réduire le nombre de passages de collecte au porte à porte et permettrait d'éviter de supprimer certaines collectes au porte-à-porte » (Val-d'Oise)

« Je pense anormal d'avoir une collecte à domicile des ordures ménagères une seule fois par semaine (hygiène, odeurs, animaux). Comme il serait exorbitant d'en augmenter la fréquence, il faut supprimer cette collecte inutile, chère et inefficace et la remplacer par des points de collecte enterrés, plus hygiéniques » (Finistère)

## L'interdiction de la manœuvre en marche arrière des camions de collecte

Les EPCI ayant adopté la collecte par apport volontaire en substitution du porte-à-porte revendiquent également un meilleur

respect de la Recommandation R437 de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts) du 13 mai 2008, qui prohibe la manœuvre en marche arrière des camions de collecte, qualifiée de « *mode de fonctionnement anormal sauf en cas de manœuvre de repositionnement* » (article 3.2). Plusieurs réclamations ont été adressées au Défenseur des droits sur ce sujet.



### Gilles conteste l'abandon de la collecte en porte-à-porte dans son impasse,

la collectivité compétente ayant justifié la collecte par point de regroupement en bout d'impasse par la nécessité, imposée par la Recommandation R437, d'abandonner la marche arrière des camions de collecte. Le Défenseur des droits est intervenu pour solliciter des explications auprès de l'EPCI compétent, Gilles faisant valoir que la configuration des lieux permettait, moyennant quelques aménagements, le demi-tour du camion de collecte. L'EPCI concerné a adressé une réponse détaillée au Défenseur des droits concernant le choix de ce mode de collecte et rappelé que l'abandon des marches arrières était une mesure visant à garantir la sécurité des agents. Une concertation avec les riverains a toutefois été ouverte, afin d'envisager la possibilité de manœuvres différentes du véhicule de collecte permettant de revenir, le cas échéant et en cas d'accord des propriétaires riverains sur les aménagements à effectuer sur leurs terrains privés, à une collecte en porte-à-porte (2018-137).



### Paul et Sabine ont sollicité le Défenseur des droits après avoir constaté que deux impasses ne bénéficiaient pas du même mode de collecte :

les usagers de leur impasse devaient apporter leurs déchets à un point de regroupement, tandis que l'impasse voisine était collectée en porte-à-porte, avec une marche arrière du véhicule de collecte. Le Défenseur des droits ayant rappelé à l'EPCI compétent l'interdiction des marches arrières par la Recommandation R437, ayant donné explications sur les différents modes de collecte entre ces deux impasses à la topographie proche, il a été indiqué par la mairie et le syndicat de collecte que les marches arrières avaient été abandonnées, seules subsistant les manœuvres de repositionnement, autorisées par la recommandation. Les services compétents ont également confirmé la différence du mode de collecte par une différence de configuration des lieux (2012-01884).

**Cette situation et les difficultés qu'elle pose ont également été évoquées dans l'appel à témoignages.**

« En milieu rural, problème des normes réelles ? (ou opposées par le prestataire) qui empêchent le ramassage des ordures ménagères des habitations le long des chemins sans place de retournement des camions (marche arrière interdite) » (Loire)

Les dispositions de l'article R. 2224-25 du CGCT prévoient également une collecte hebdomadaire par apport volontaire des ordures ménagères des terrains de camping, terrains de stationnement de caravanes et aires d'accueil de gens du voyage. Enfin, le nouvel article R. 2224-25-1 du CGCT prévoit une exception aux fréquences de collecte prévues par les articles R. 2224-24 et R. 2224-25, dans le cas de tri à la source des biodéchets, modalité de collecte encore peu mise en œuvre, mais qui a vocation à se

développer, cet objectif étant inscrit dans la loi de transition énergétique du 17 août 2015 (chaque foyer devrait ainsi disposer, à l'horizon 2025, d'une solution de tri à la source des biodéchets : déchets alimentaires et déchets verts). L'extension de l'apport volontaire, qui s'inscrit donc dans l'air du temps, peut toutefois également se heurter à un rejet massif, l'utilisateur ayant la sensation de ne plus bénéficier de la même qualité de service, pour un coût global ressenti comme étant en augmentation constante.

## 2. Valoriser les droits de l'utilisateur

---

Les réclamations adressées au Défenseur des droits ainsi que les témoignages recueillis font apparaître qu'en dépit de l'adhésion des usagers aux grandes orientations de la politique de gestion des déchets ménagers, les efforts toujours plus importants qui leur sont demandés semblent parfois s'opérer au détriment de leurs droits. Pour le Défenseur des droits, qui constate un accroissement des difficultés dans certains territoires de nature à provoquer la cristallisation du mécontentement et le rejet des politiques publiques mises en œuvre, l'extension des devoirs de l'utilisateur appelle au contraire le maintien voire le renforcement d'un service public de qualité ainsi que des droits qui s'y attachent.

### Le droit à la salubrité publique, enjeu essentiel de la gestion des déchets ménagers

---

*Il ressort des réclamations traitées par le Défenseur des droits ainsi que des témoignages qu'il a recueillis en 2017 que l'adhésion au principe du tri des déchets et à leur recyclage peut être remise en cause par les usagers lorsque la collectivité, quels que soient le mode de collecte et la fréquence choisie, n'assure plus de façon satisfaisante la préservation de la salubrité publique sur le territoire de l'EPCI concerné.*

## Quelle est l'autorité chargée du pouvoir de police en la matière ? Un certain flou

Une des difficultés tient à la dissociation du pouvoir de police entre le maire de la commune et le président de l'EPCI compétent en matière de collecte et d'élimination des déchets, cette compétence étant obligatoirement transférée aux intercommunalités depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 en application de la loi NOTRe.

L'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales prévoit le transfert de plein droit au président de l'intercommunalité du pouvoir de police spéciale détenu par le

maire en matière de collecte et d'élimination des déchets lors du transfert de cette compétence. Outre le fait que ce même article prévoit qu'un ou plusieurs maires des communes membres peut ou peuvent s'opposer à ce transfert, le maire conserve, en tout état de cause, le pouvoir de police générale relatif à la préservation notamment de la salubrité publique sur le territoire de sa commune. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé que le maire ne pouvait s'exonérer de son obligation d'exercer ce pouvoir de police générale, en se prévalant du transfert de la compétence à une communauté de communes<sup>9</sup>. De ce partage peut naître une certaine incompréhension entre l'échelon communal et intercommunal qui peut affecter la préservation de la salubrité.

« La problématique majeure actuelle est le manque de respect des usagers envers le service. La question du porte-à-porte ou de l'apport volontaire importe peu. On retrouve des dépôts sauvages dans les deux cas (plus visible en points d'apport volontaire car la fréquence de collecte est moindre). Le facteur principal d'amélioration serait de repenser le pouvoir de police lié aux déchets car les maires ne souhaitent pas le transférer, ni même l'utiliser. Dès lors, toute la pédagogie ne sert à rien s'il n'existe pas de système répressif à un moment » (Hérault)

## Des résistances à l'origine d'incivilités portant atteinte à la salubrité

L'enjeu attaché au service de collecte et d'élimination des déchets est évidemment la préservation de la salubrité publique et de l'hygiène du territoire intercommunal concerné. Or, dans le cas particulier où la collecte par apport volontaire a été adoptée ou élargie depuis 2016<sup>10</sup>, le Défenseur des droits a été amené à constater un accroissement

des réclamations pointant l'inadaptation de ce mode de collecte à certaines situations, aboutissant à ce que le service soit perçu comme mal rendu et à la multiplication d'incivilités.

Aucune mesure concrète n'est imposée aux collectivités compétentes pour assurer, par le biais de l'apport volontaire, une qualité de service « équivalente au porte-à-porte », notamment concernant l'accessibilité des points de collecte, qui n'est pas obligatoire et relève de l'initiative de chaque collectivité compétente.

<sup>9</sup> CE, 22 février 2013, Commune de Royaumeix, n°348284.

<sup>10</sup> En application des dispositions de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales.



## Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation

concernant un syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) ayant institué sans concertation la collecte par apport volontaire, y compris en zone urbaine, hors dérogation consentie par le préfet pourtant obligatoire avant 2016. Cette mesure a débouché sur un rejet massif de la population et a mis en péril la préservation de la salubrité publique, la fréquence de collecte des points d'apport volontaire s'étant également révélée trop espacée. Après de multiples échanges des services du Défenseur des droits avec le SICTOM, la commune, la préfecture puis la communauté de communes qui a repris le service en régie, quelques améliorations ont été constatées, notamment la reprise de la collecte en porte-à-porte pour certains usagers âgés, mais la situation demeure préoccupante dans cette collectivité, plusieurs habitants envisageant des recours en justice (14-8110, 16-10619 et 17-7944).

L'appel à témoignages a également souligné cette difficulté, l'expression libre des répondants faisant état de difficultés grandissantes dans les collectivités ayant opté pour ce mode de collecte des déchets, en particulier lorsqu'il est étendu aux ordures

ménagères résiduelles. L'éloignement des points de collecte, les inconvénients liés au stockage des déchets, le flou régnant sur le concours des aides à domicile pour ce service et la dégradation de l'hygiène dans les zones urbaines constituent des critiques récurrentes.

« Le nouveau système a été mis en place en 2012. Jusqu'à cette date nous avions un container situé à 300 mètres de notre maison, à l'entrée du chemin d'accès. Cela ne nous posait pas de problème. Maintenant il faut prendre la voiture pour aller aux points dits "d'apport volontaire" les plus proches : 1500 et 2200 mètres. Ayant été totalement immobilisé par des problèmes de santé, j'ai fait des réclamations auprès de la mairie, du Sictom, de la communauté de communes. Aucune réponse concrète n'a été apportée. Je n'ai pu que constater que chaque service reportait la responsabilité des problèmes créés sur un autre. Proprement scandaleux » (Seine-Maritime)

« Le point d'apport volontaire existait depuis 10 ans pour le verre, le papier et les emballages. Depuis décembre 2016 il y a un point d'apport volontaire avec les ordures ménagères. C'est le maire ou l'employé communal qui à ce jour assure le service une fois par semaine. L'aide-ménagère, travailleur social, n'a pas l'aval de son employeur pour rendre ce service ... » (Ain)

« Le point de collecte est trop éloigné et je n'ai pas de véhicule utilitaire pour les amener au point de collecte. Il y a deux ans, existait un point de collecte beaucoup plus proche (100 m) mais celui-ci a été supprimé (...) » (Dordogne)

# Le respect du principe d'égalité et de non-discrimination des usagers du service de collecte

**Les réclamations comme l'appel à témoignages mettent en évidence le problème spécifique des personnes en situation de handicap, ainsi que des personnes âgées ou ayant des difficultés de déplacement, notamment en zone rurale. Ces différentes catégories d'usagers ne font l'objet d'aucune mesure spécifique permettant de pallier les difficultés que représente l'extension ou le remaniement de la collecte par apport volontaire.**

« La communauté de communes vient de passer au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en points d'apport volontaire sur l'ensemble des déchets avec un tri sélectif en 5 flux, étant personne à mobilité réduite cela pose problème, du coup une équipe vient sur place 1 seule fois par semaine et je dois conserver mes déchets toute la semaine, ce qui a posé des problèmes d'odeurs cet été » (Vaucluse)

« Le réceptacle des moloks est très sale ainsi que tout le tour des moloks, il y a des mouches et l'odeur est insupportable surtout l'été. Le sol autour des points d'apport est souvent jonché de détritiques et de sacs poubelles. Il y a parfois des rats autour. Enfin ce système est très difficile pour les personnes âgées qui ne peuvent se déplacer, c'est souvent l'aide-ménagère qui est obligée de transporter les poubelles dans sa voiture jusqu'au point d'apport volontaire. Ce n'est pas son travail et cela pose un grave problème d'hygiène » (Isère)

Si cette situation suscite de l'incompréhension, voire de l'hostilité, certains usagers ne pouvant plus, pour certains, recourir au service qu'ils financent pourtant par le biais de la redevance ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, elle constitue surtout pour le Défenseur des droits une atteinte au principe d'égalité des usagers devant le service public de collecte des déchets ménagers.

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) fait de l'accessibilité l'un des principes fondateurs – une condition préalable essentielle de la jouissance effective par les personnes handicapées, sur la base de l'égalité des différents droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. L'accessibilité doit être envisagée dans le contexte de l'égalité et

de la non-discrimination. L'accessibilité est une condition indispensable à l'égalité de traitement des personnes en situation de handicap et à leur non-discrimination.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 affirme le principe selon lequel les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap. Constituent des installations ouvertes au public, les espaces publics ou privés aménagés en vue de leur utilisation par le public.



## Béatrice est handicapée moteur et se déplace en fauteuil roulant.

La communauté de communes a remplacé le ramassage en porte-à-porte par une collecte par apport volontaire. Béatrice a tenté d'y recourir mais les points d'apport volontaire ne sont pas accessibles aux personnes à mobilité réduite, le tambour étant situé trop haut. Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la communauté de communes pour souligner le manque d'accessibilité du point de collecte et la nécessité d'adapter le service aux usagers en situation de handicap, le déploiement de ces équipements pouvant revêtir un caractère discriminatoire (17-14737).

Par ailleurs, au-delà de la question de l'accessibilité des points de collecte aux personnes en situation de handicap, le Défenseur des droits souligne que la mise en œuvre du déploiement de l'apport volontaire doit se concilier avec le principe d'égalité et de proportionnalité entre les usagers<sup>11</sup>, ce qui peut 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.

À cet égard, le Défenseur des droits rappelle que le défaut d'adaptation du service pourrait être susceptible de caractériser une situation de discrimination à l'égard de certains usagers du service public, fondée sur le handicap, mais aussi sur l'âge, l'état de santé, la perte d'autonomie, le lieu de résidence, voire la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique.

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.

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. »

Aux termes de l'article 2 du même texte : « 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 (...), 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 (...) 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés. »

<sup>11</sup> CE, 23 novembre 1992, Brousier, n°78049.

# Renforcer le droit à l'information des usagers sur l'organisation et le financement du service

***Parallèlement au droit à l'information du public « sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets » garanti par la loi du 13 juillet 1992, a émergé un droit à l'information des usagers sur l'organisation et le financement du service. Le décret n°2000-404 du 11 mai 2000 a ainsi mis à la charge du maire ou du président de l'EPCI compétent la rédaction et la présentation d'un « rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets », comprenant un certain nombre d'indicateurs.***

Ce rapport n'étant mis à la disposition du public que dans les communes de plus de 3 500 habitants, la loi du 17 août 2015 a élargi cette obligation tout en lui conférant une assise législative. Le nouvel article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales met désormais à la charge du maire (ou du président de l'EPCI compétent) l'élaboration et la présentation d'un rapport annuel « sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers ». Ce rapport, après sa présentation à l'assemblée délibérante (qui rend un avis sur ce document), est mis à la disposition du public (avec l'avis éventuel rendu), notamment sur le site internet de la collectivité compétente et/ou du syndicat de collecte, quelle que soit la taille de la collectivité.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-17-1 précité, le rapport « rend compte de la situation de la collectivité territoriale par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés

au niveau national. Il présente notamment la performance du service en termes de quantités d'ordures ménagères résiduelles et sa chronique d'évolution dans le temps. Le rapport présente les recettes et les dépenses du service public de gestion des déchets par flux de déchets et par étape technique. »

Le décret d'application n°2015-1827 du 30 décembre 2015 n'étant entré en vigueur que le 1er janvier 2017, les effets vis-à-vis des usagers de la mise à disposition élargie de ce rapport annuel, plus précis et détaillé, ne pourront être véritablement mesurés qu'à l'issue d'une période d'observation portant sur plusieurs années.

## Un constat : le manque d'information des usagers

L'absence d'information a été soulignée à de nombreuses reprises dans l'appel à témoignages lancé par le Défenseur des droits.

« Absence de responsabilisation des usagers. Des dépôts sauvages un peu partout dans la ville surtout le week-end. Une absence d'information avec une publication de compte-rendu du service à N+2. Absence de campagne en amont de la production des déchets (marchés par exemple, commerçants, suremballages...) sachant que le déchet le moins cher est celui que l'on ne produit pas » (Ardèche)

« La collectivité est en train de passer son système de collecte des emballages recyclables en point d'apport volontaire (PAV) alors qu'il était jusqu'à présent en porte-à-porte. Il y a malheureusement peu de communication sur le sujet, et même en centre-ville, les PAV ne sont pas toujours faciles d'accès, ou ne sont pas suffisamment grands (ou l'orifice pour y mettre les déchets est trop petit) pour l'ensemble des déchets. Cela demande un changement d'organisation conséquent pour les ménages qui aurait pu être anticipé par la collectivité, notamment via une campagne de communication et de sensibilisation, comprenant des conseils etc... Le point positif est que les PAV permettraient, si cela est correctement suivi par les habitants, d'améliorer la salubrité des rues, qui sont rarement propres pour cause de dépôts de déchets tous les soirs dans les rues » (Moselle)

« Je souhaite mettre l'accent sur le fait que l'on nous a imposé ce système de collecte et que nos décideurs ne sont pas très au fait des besoins de leurs concitoyens (gêne physique) » (Ain)

« Le tri sélectif n'est pas ramassé régulièrement : de ce fait, nombre de déchets s'accumulent autour du tri sélectif. Les gens ne sont pas civiques : ils posent là et ne cherchent pas à trouver un autre endroit. Mais la mairie ne ramasse pas assez souvent ... » (Seine-Maritime)

« En parler davantage pour sensibiliser les usagers » (Marne)

L'appel à témoignages du Défenseur des droits a également mis en lumière un des effets du défaut d'information des usagers et le risque de reflux du réflexe de tri et de recyclage, pourtant entré dans les mœurs depuis de nombreuses années. L'Ademe a d'ailleurs mis en garde, dans son rapport relatif à la tarification incitative, sur les risques d'augmentation de refus de tri lorsqu'un accompagnement adéquat de cette mesure n'est pas effectué en amont et en aval (notamment par la mise en œuvre de sanctions)<sup>12</sup>.

## Taxe ou redevance ? Un manque de visibilité pour l'utilisateur

Les témoignages recueillis mettent également en avant les attentes des usagers sur la nécessité de connaître le rapport entre le prix qu'ils sont amenés à payer et le service qui leur est rendu dans le cadre de la gestion des déchets ménagers. Le défaut d'information, perçu comme une forme d'opacité, couplé à l'augmentation des tâches qu'ils sont amenés à prendre en charge et aux bénéfices économiques prêtés à la valorisation des déchets, les conduit à suspecter un déséquilibre qui leur serait défavorable.

« C'est un débat politique. La TEOM est payée par les propriétaires (producteurs ou non de déchets). La REOM est payée par les utilisateurs du service. La REOM serait donc plus juste. Cependant le caractère mutualisant de la TEOM permet d'alléger le coût pour les particuliers et fait peser une partie de la fiscalité sur des entreprises qui mettent sur le marché les futurs déchets. En revanche, le fait que les administrations ne paient pas de TEOM est une aberration. Elles n'ont ainsi aucune contrainte et se positionnent bien loin de l'image d'exemple qu'elles sont censées donner. Pour finir, la tarification incitative, tellement promue, semble être la solution la plus complexe aux effets les plus contradictoires. Jusqu'à présent, personne ne peut affirmer qu'elle conduit à une réduction globale des déchets. Qu'elle augmente le tri et la valorisation oui mais à quel coût ? » (Hérault)

<sup>12</sup> ADEME, « La tarification incitative du service public de prévention et de gestion des déchets », Novembre 2016, <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-28039-avis-tarification-incitative-dechets-ademe.pdf>

« La facturation du service déchets n'est absolument pas transparente, d'autant plus pour une locataire comme moi qui ne reçoit même pas sa régularisation de charges. Si l'on regarde le rapport sur le coût et la qualité du service public de gestion des déchets de la ville de Paris, le montant de la TEOM est exprimé au global et pas en moyenne par habitant, ce qui rend la comparaison impossible avec d'autres collectivités (savoir si le coût du service est dans la moyenne ou plus cher /moins cher) » (Paris)

« Je ne sais pas combien me coûte la collecte de mes déchets et je vais aller y jeter un œil ... !!! » (Allier)

« J'en ignore tout » (Haute-Garonne)

« Les explications sur la facture ne sont pas très compréhensibles » (Hérault)

« Elle varie d'une année sur l'autre. Elle augmente, elle diminue, ce qui n'est pas clair » (Drôme)

La difficulté tient en partie au choix laissé par le législateur aux collectivités de financer le service par le biais soit de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), redevance pour service rendu dont le montant est calculé par référence aux prestations effectuées pour l'utilisateur, soit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), impôt assis sur la valeur locative du bien desservi et décorrélé du service rendu.

Le financement du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères par la TEOM a été choisi par 65 % des communes<sup>13</sup>, qui apprécient la simplicité de son recouvrement, assuré par l'État (qui garantit également les impayés) et son versement régulier, par douzièmes. En contrepartie, les collectivités reversent 8 % du produit de la taxe à l'État, somme correspondant à ses frais de gestion.

La TEOM étant calculée sur la valeur locative du bien assujéti, aucun lien n'est fait, pour l'utilisateur, entre le service rendu et le montant acquitté<sup>14</sup>. Le financement par la TEOM ne permet en effet pas d'accorder d'exonération en fonction du service rendu, un assujéti étant tenu de régler la TEOM même s'il n'utilise pas

le service, dès lors que celui-ci est rendu pour son domicile<sup>15</sup>. Le code général des impôts (CGI) exonère en revanche de paiement de la TEOM les usines et l'ensemble des propriétés de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics (article 1521 du CGI), ce qui peut susciter une certaine incompréhension des autres assujéti, dans la mesure où ces locaux produisent également des déchets.

Il est également à noter que le financement du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères par la TEOM possède l'inconvénient d'un manque de visibilité pour les usagers, propriétaires ou locataires : les premiers règlent un montant global comprenant taxe foncière et TEOM, tandis que les seconds règlent celle-ci au titre de leurs charges locatives (la TEOM faisant partie des charges récupérables sur le locataire). L'incitation financière à une réduction et une meilleure valorisation des déchets est donc moins évidente dans le cas d'un financement par la TEOM que par la REOM, redevance pour service rendu qui fait l'objet d'une facturation séparée et clairement identifiée pour l'utilisateur. Les témoignages recueillis sont contrastés sur le sujet, certains usagers étant

<sup>13</sup> Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2017, [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017\\_13.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017_13.pdf)

<sup>14</sup> Cependant, les articles 1609 quater et 1636 B undecies du CGI permettent de nuancer quelque peu ce principe, en permettant aux communes et EPCI compétents de définir des « zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur lesquelles ils votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût ». Cette possibilité permet de rétablir un certain lien entre le service rendu à l'utilisateur et le coût qui lui est facturé.

<sup>15</sup> Les rares cas d'exonération de la TEOM pour les particuliers ont été établis par une jurisprudence du Conseil d'État remontant aux années 30, fixant à 500 mètres la distance du domicile par rapport au point de collecte le plus proche (CE, 28 mars 1934, n°6105 ; CE, 10 janvier 1938).

très documentés sur le sujet, d'autres n'ayant qu'une idée très vague de leur contribution financière au fonctionnement du service.

Par comparaison, le financement du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères par la REOM, assez peu répandu au sein des collectivités, est directement lié aux prestations délivrées par la collectivité. Les assujettis à la REOM sont plus nombreux que dans le cas de la TEOM, tout producteur de déchets étant tenu de régler la redevance (les usines et administrations ne sont donc pas exonérées). En contrepartie, et au contraire de la TEOM, l'utilisateur peut donc demander une exonération totale ou partielle de la REOM dans certains cas, lorsque le service n'est pas rendu ou pas utilisé<sup>16</sup>.

Contrairement à la TEOM, la REOM, en application de l'article L. 2224-1 du CGCT, implique la mise en place d'un budget annexe pour ce service public industriel et commercial, équilibré en recettes et en dépenses. Ainsi, le produit de la REOM doit couvrir l'intégralité des coûts du service, à l'exclusion de tout versement du budget général<sup>17</sup>, ce qui peut se traduire, d'une part, par une augmentation du prix payé par l'utilisateur lors du passage de la TEOM à la REOM dans une collectivité donnée, et, d'autre part, par une disparité forte entre collectivités sur le montant de la facture

acquittée par l'utilisateur. Le passage à la REOM peut donc cristalliser de fortes résistances sur un territoire donné, alors même que dans son principe, le financement du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères par la REOM est sans doute plus fidèle aux charges supportées par la collectivité.

## Le sentiment d'une facture qui augmente pour un service moindre

De nombreux témoignages ont mis en évidence une réalité déjà circonscrite par l'Ademe dans son Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, paru en mars 2017<sup>18</sup> : la baisse du volume des ordures ménagères résiduelles, qui constitue un objectif du législateur, fait mécaniquement augmenter les coûts par tonne de déchets collectés. Les collectivités doivent donc jouer sur les fréquences et modes de collecte, afin de baisser leurs coûts, ce qui explique le sentiment de beaucoup d'utilisateurs ayant témoigné, que « la facture augmente » malgré un service de moindre qualité et les gains procurés à la collectivité par les gains de la valorisation des déchets.

« La volonté des communes de maîtriser les coûts de ramassage et de traitement des déchets se caractérise par de fortes incitations à réduire les déchets ménagers, et s'accompagne de diminution de fréquence du ramassage (1 fois par semaine au lieu de 2). De plus, l'utilisateur est de plus en plus sollicité pour porter lui-même ses déchets spécifiques en grandes surfaces, en déchèterie, en point de collecte verre. Mais en parallèle la taxe des ordures ménagères poursuit sa hausse. Et ce, d'autant plus que le recyclage valorise les déchets concernés ... » (Charente-Maritime)

« Plus on nous demande de trier, de stocker chez soi, de ramener soi-même les déchets, de prendre rendez-vous pour le ramassage d'encombrants spécifiques à domicile, plus on élève la facture ... » (Nord)

<sup>16</sup> Voir plus haut la jurisprudence de la Cour de Cassation concernant la preuve à rapporter sur l'élimination des déchets dans le respect des dispositions du code de l'environnement.

<sup>17</sup> Sauf pour les 4 premières années d'institution de la REOM ou en cas de hausse trop forte de la REOM, sans contribution du budget général (L. 2224-2 du CGCT).

<sup>18</sup> ADEME, « Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés en 2014 », mars 2017, <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/referentiel-couts-spgd-2014-032017-rapport.pdf>

« 200 € pour une personne seule en emmenant aux containers ce qui est recyclable. Plus cher depuis que l'on trie les ordures » (Loiret)

« On va nous faire payer plus cher pour un service soi-disant meilleur alors qu'on n'a rien demandé et que l'on y est opposé ! » (Maine-et-Loire)

« La redevance augmente continuellement pour peu de prestations. Les coûts doivent encore augmenter avec la création d'une brigade verte dont le coût supplémentaire est estimé à environ 130 000 euros par an et la vétusté des matériels qui se dégradent rapidement » (Isère)

« Le coût annuel de 90 € en 2012, prélevé avec la taxe foncière, est passé à 205 € en échange d'un "service" totalement dégradé. De plus on reçoit maintenant deux factures par an, ce qui complique et a un coût certain » (Seine-Maritime)

« Je reçois la feuille d'impôts locaux (taxe foncière) et malgré des promesses de baisse (le service devait coûter moins cher avec le nouveau système) je me rends compte qu'il n'y a pas eu de baisse, plutôt une hausse !!! » (Vaucluse)

## La part variable incitative, gage d'une information plus transparente ?

Afin de poursuivre les objectifs inscrits dans la loi depuis 1992, relatifs à la réduction et la valorisation des déchets, ces deux modes de financement (TEOM et REOM) peuvent intégrer une part variable à visée incitative, l'utilisateur étant ainsi appelé à contribuer activement à la réalisation de ces objectifs.

Les témoignages reflètent une division entre deux tendances opposées : tandis que certains appellent de leurs vœux et approuvent ce type de tarification, qui responsabilise l'utilisateur, d'autres déplorent l'inadaptation du système incitatif mis en place qu'ils jugent contre-productif.

« Je paie 229 € par an, alors que je suis seule, que je trie, composte etc. Je ne présente ma poubelle qu'une fois par mois max, et elle n'est pas pleine. Je génère un sac d'OMR par quinzaine, il est propre, je ne verrais aucun inconvénient à le déposer dans un point d'apport volontaire. Je le déposerais en passant, il n'y aurait pas de gaz à effet de serre généré par le transport. La collecte au porte-à-porte coûte cher. Par ailleurs, je suis pour la Redevance Incitative, qui vise à facturer les usagers en fonction de leur production de déchets et donc à les responsabiliser. C'est un système plus juste que la taxe appuyée sur la valeur foncière » (Eure)

« La TEOM est une solution facile pour les collectivités mais la REOM permet une facturation bien plus équitable pour les contribuables. La tarification incitative est aussi une solution à plébisciter car elle permet aux citoyens d'agir sur leurs factures, si la ville leur met à disposition des solutions pour réduire et mieux gérer leurs déchets » (Paris)

« Je souhaitais témoigner car la communauté de communes met en place une redevance à compter du 1er janvier 2018. Nous serons facturés sur 17 passages de la benne alors que nous ne sommes présents que 5 semaines dans l'année. Un système plus juste peut être mis en place, sur la base non d'un forfait de 17 passages mais d'un règlement pour l'utilisation effective du service de ramassage des ordures ménagères » (Vendée)

« Avant passage à la Redevance Incitative, la précédente redevance était assise sur le nombre de personnes du foyer + part fixe. La Redevance Incitative est composée d'une part fixe liée au volume du bac ordures ménagères + part variable liée à la composition du foyer + pénalité si nombre annuel de levées > 16. Bien que je ne dépasse pas le nombre de 16 levées forfaitaires, que le passage à une collecte mensuelle des ordures ménagères ait entraîné une diminution du volume de déchets que je produis, ma redevance a augmenté ... où est l'incitation ? » (Aisne)

« RI, puis TEOMI, puis RI ... La tarification incitative est un véritable fiasco médiatique au sein duquel l'utilisateur a du mal à y voir clair ... Cela malgré des efforts de communication. Celle-ci est battue en brèche par des choix politiques variables » (Puy-de-Dôme)

Un consensus se fait néanmoins sur le regret de ne pas voir apparaître de contrepartie financière pour les usagers « vertueux », faisant des efforts accrus de recyclage et de réduction du volume de leurs déchets. Une telle contrepartie ne peut être envisagée que dans le cas d'un financement du service par la REOM, le financement par la TEOM, donc par référence à la valeur locative du bien assujéti, excluant la prise en compte du comportement des usagers vis-à-vis du service (à moins que celle-ci intègre une part incitative).

« La taxe n'encourage pas les comportements vertueux : recyclage, compostage, réduction des déchets. Elle favorise l'usage de l'incinération polluante ou la mise en décharge. Si on faisait payer de cette façon l'usage de l'électricité, il y aurait aussi une surconsommation. Il faudrait pénaliser les syndicats intercommunaux qui refusent de mettre en application la redevance incitative » (Val-d'Oise)

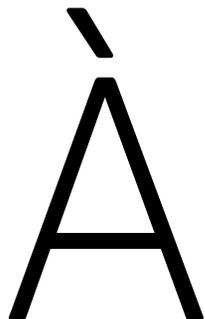
« Baisse de prix suite à une seule levée par semaine au lieu de 2. Cela ne pose pas de problèmes pour moi qui trie tout. J'attends de pied ferme de payer mes ordures au poids, cela serait plus logique. Que celui qui ne trie pas paie plus » (Meurthe-et-Moselle)

« Je souhaiterais qu'il y ait une plus grande incitation à la réduction des déchets dans le cadre de la facturation pour la collecte de nos déchets » (Sarthe)

« Maintenant que notre commune ne collecte plus les ordures ménagères recyclables (verre, papier, carton, plastiques) et qu'elle nous oblige ainsi à stocker chez nous et se déplacer pour aller les déposer dans des points collectes et que l'on sait qu'elle perçoit de l'argent pour recycler et que les poubelles qu'elle collecte sont moins lourdes à éliminer, on attend en échange de voir la taxe des ordures ménagères baisser » (Calvados)

« Le principe du canton : plus tu recycles moins tu payes sur les non recyclables » (Côte-d'Or)

# Conclusion



À l'issue de cette analyse, plusieurs constats s'imposent pour le Défenseur des droits. Il apparaît d'abord qu'en dépit des litiges dont il est saisi, il se dégage de l'ensemble des témoignages reçus (qui apportent à cet égard un contrepoint intéressant aux réclamations) un consensus certain sur la nécessité de réduire et de valoriser les déchets. De nombreux

commentaires comme les données chiffrées démontrent que cet objectif est pleinement entré dans les préoccupations quotidiennes des usagers.

Au-delà, le Défenseur des droits constate que les droits des usagers du service public mériteraient d'être mieux garantis ou renforcés, qu'il s'agisse du droit à la salubrité publique, du droit à la qualité de service, du droit à l'égalité de traitement ou du droit à l'information.

Cette approche qui guide son traitement des réclamations en la matière ne vise en aucun cas à remettre en cause l'évolution de la gestion des déchets et le développement des gestes quotidiens « éco-responsables » sur lesquels elle repose, bien au contraire.

Pour le Défenseur des droits, fermement attaché à l'idée que les droits sont la source des devoirs (et non pas l'inverse), le renforcement des droits des usagers du service public de collecte apparaît comme la condition *sine qua non* du développement des devoirs « éco-citoyens ».

C'est la raison pour laquelle, dans cette perspective, le Défenseur des droits entend formuler un certain nombre de recommandations visant à :

- 1. Mieux garantir le droit à la salubrité publique et à la préservation de l'environnement dans la mise en œuvre du service ;**
- 2. Mieux protéger le principe d'égalité des usagers ;**
- 3. Renforcer le droit à l'information des usagers du service de collecte et d'élimination des déchets.**

# Recommandations



## Recommandation n°1 :

Mieux garantir le droit à la salubrité publique et la préservation de l'environnement dans la mise en œuvre du service, notamment lors de la transition vers une collecte par apport volontaire

**Le Défenseur des droits invite les communes à adopter des fréquences de collecte adaptées** en fonction des zones desservies et des différents types de déchets, et **rappelle que le principe d'une collecte hebdomadaire en porte-à-porte des ordures ménagères est obligatoire, dans les zones agglomérées comptant plus de 2 000 habitants permanents**, en application des dispositions de l'alinéa I de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales.

- Eu égard à la possibilité élargie ouverte aux collectivités par l'alinéa IV de l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales, issu du décret n°2016-288 du 10 mars 2016, de recourir à la collecte par apport volontaire, y compris dans les zones groupant plus de 2 000 habitants permanents, le Défenseur des droits souhaite appeler l'attention sur le respect des deux conditions énoncées dans cet article, 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** ».

En l'absence, à ce jour, de jurisprudence sur le contenu de ces dispositions, le Défenseur des **droits appelle les collectivités à la plus grande vigilance concernant la prise en compte de ces deux obligations**. En effet, les témoignages recueillis font nettement apparaître que le gain financier et écologique réalisé par **le passage du porte-à-porte à l'apport volontaire ne peut être durable que dans la mesure où les usagers apportent leur adhésion à ce mode de collecte**, les incivilités suscitées par une inadaptation du service aux besoins des usagers pouvant générer un coût supérieur pour la collectivité aux gains initialement réalisés, et une dégradation accrue de l'environnement, contraire aux objectifs recherchés par le décret.



## Recommandation n°2 :

### Mieux assurer l'égalité des usagers

Le passage de la collecte en porte-à-porte à la collecte par apport volontaire, que l'évolution de la réglementation en vigueur a élargi depuis 2016, appelle une adaptation aux besoins des usagers les plus fragiles, pour lesquels ce mode de collecte suscite des difficultés particulières.

D'abord, il ressort de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) que **l'accessibilité** est une condition indispensable à l'égalité de traitement des personnes en situation de handicap et à leur non-discrimination.

Par ailleurs, la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 prévoit que les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap.

Pour le Défenseur des droits, **les installations et les lieux de collecte doivent donc être accessibles aux personnes handicapées.**

Au-delà, le Défenseur des droits **recommande que la collecte par apport volontaire puisse être adaptée aux besoins des usagers susceptibles d'éprouver des difficultés particulières (personnes âgées, ayant des difficultés de déplacement, pas de moyen de locomotion, résidant dans des zones isolées, etc.)**, l'absence de mesures correctives pouvant caractériser une situation de rupture d'égalité entre usagers du service, voire de discrimination.

Cette attention portée aux plus fragiles permet de respecter les critères prévus par la réglementation dans le déploiement de la collecte par apport volontaire, notamment l'obligation de maintenir « *une qualité de service à la personne équivalente à la collecte en porte-à-porte.* »



### Recommandation n°3 :

Renforcer le droit à l'information des usagers du service de collecte et d'élimination des déchets, sur tous les aspects du service (mode de collecte, fréquence, choix du mode de financement)

Le Défenseur des droits constate que le cadre législatif et réglementaire applicable au service de collecte et d'élimination des déchets prévoit déjà l'existence de plusieurs outils permettant de diffuser auprès des usagers les informations nécessaires à une meilleure connaissance des choix faits par les collectivités.

- L'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte, met à la charge du maire ou du président de l'EPCI compétent l'élaboration d'un rapport annuel, dont il est précisé qu'il est « *destiné notamment à l'information des usagers* ».
  - › L'article D. 2224-1 du code général des collectivités territoriales et l'Annexe XIII correspondante énumèrent précisément les indicateurs qui doivent figurer au sein de ce rapport.
  - › Le Défenseur des droits attire plus spécifiquement l'attention des autorités compétentes sur les indicateurs relatifs aux modes de collecte et les indicateurs financiers :
    - › Modalités d'exploitation du service public de prévention et de gestion (régie, délégation, etc.) en distinguant, si besoin est, les différentes collectes et les différents traitements ;
    - › Montant annuel global des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement du service, et modalités de financement y compris la répartition entre les différentes sources de financement.
- L'article R. 2224-27 du code général des collectivités territoriales prévoit la mise à la disposition du public d'un guide de collecte pour les différentes catégories de déchets :
  - › Le Défenseur des droits recommande, ainsi que la réglementation en vigueur le prévoit, **que ce guide soit systématiquement diffusé sur le site internet des collectivités compétentes** ;
  - › L'article R. 2224-28 énumère les mentions obligatoires de ce guide, qui sont de nature à répondre à la majorité des préoccupations exprimées par les répondants de l'appel à témoignages :
    - › Les modalités de collecte des différentes catégories de déchets ;
    - › Les règles d'attribution et d'utilisation des contenants pour la collecte, notamment pour ce qui concerne la collecte en porte à porte ;
    - › Les modalités de collecte des ordures ménagères résiduelles ;
    - › Les modalités des collectes séparées ;
    - › Les modalités d'apport des déchets en déchèterie ;
    - › Les conditions et les limites de prise en charge des déchets assimilés par le service public de gestion des déchets, en précisant notamment les types de déchets qui ne sont pas pris en charge ;
    - › Le mécanisme de financement du service public de gestion des déchets ;
    - › Les sanctions encourues en cas de non-respect des dispositions de l'arrêté mentionné au I de l'article R. 2224-26 (non-respect des consignes de tri).

Le Défenseur des droits **recommande aux collectivités compétentes de se saisir pleinement de ces outils de communication et d'en assurer la plus large diffusion possible auprès du public**, afin de contribuer à lever les réserves exprimées lors de l'appel à témoignages, et confirme l'intérêt, à cet égard, d'une diffusion par la voie d'une publication sur les sites internet des collectivités (communes et EPCI compétents).

Le Défenseur des droits préconise, dans le cas où une collectivité envisagerait de modifier le mode de collecte et le mode de financement du service, **de procéder à ces évolutions de manière échelonnée et graduée dans le temps**, en assurant par une large anticipation, une information complète et transparente des choix effectués auprès des administrés.

- Le Défenseur des droits rappelle également les dispositions de l'article 80 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte, attribuant aux collectivités territoriales un rôle pilote dans l'amplification du recyclage des déchets : « *Pour contribuer à l'efficacité du tri, les collectivités territoriales veillent à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire national* ». Conformément aux mesures préconisées dans la Feuille de route pour l'économie circulaire, **des consignes de tri plus claires et unifiées permettraient en effet de diminuer les gestes d'incivilité provenant d'une incompréhension des usagers** sur les possibilités de recyclage des déchets et contribueraient à la sauvegarde globale de la salubrité publique dans la mise en œuvre du service.

—  
Défenseur des droits  
TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07  
Tél. : 09 69 39 00 00  
[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)  
—



Toutes nos actualités :  
[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)



**D**  
**Défenseur des droits**  
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —