

Paris, le 1^{er} juin 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-119

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et son article 16, paragraphe 1 ;

Vu le code de la santé publique et notamment ses articles L. 1321-1 A et L. 1321-1 B ;

Vu le code de l'environnement et notamment son article L. 210-1 ;

Vu le code de justice administrative ;

Saisie par plusieurs associations d'une réclamation relative à l'accès à l'eau et à l'assainissement des occupants du campement installé à Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal administratif de Z lors de l'audience prévue le 2 juin 2023.

Claire HÉDON

Observations devant le Tribunal administratif de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de plusieurs associations visant le refus implicite opposé par la mairie de Y à la demande tendant à la mise en œuvre de solutions permettant un accès à l'eau et à l'assainissement aux occupants du campement à Y.

Faits et procédure

Un campement s'est formé en 2018 sur la parcelle AL non cadastrée à Y. Au fil des années, sa densité a fortement diminué. Alors qu'en 2018, près de 300 personnes résidaient sur ce campement, elles ne seraient désormais qu'une trentaine.

Dans ce campement, aucune installation n'existerait pour permettre l'accès à l'eau et à l'assainissement des occupants.

À l'occasion de l'instruction de réclamations menée en 2018 par les services du Défenseur des droits, le maire de la commune soulignait dans un courrier du 11 mai 2018 que, s'agissant de l'accès à l'eau « de nombreux sanitaires ou points de douches [étaient alors] accessibles dans sept sites différents de la commune et que « deux nouveaux points sanitaires [seraient] installés d'ici l'été, et auxquels tous pourront accéder ». Également interrogé par les services du Défenseur des droits, le préfet précisait dans un courrier du 7 mai 2018 qu'à l'échelle de la communauté de Z, existait un accueil de jour pour les personnes migrantes financé par l'État, le département et la ville de Z, géré par le CCAS de Z. Ce lieu, bien identifié des exilés, pouvant accueillir 60 personnes (40 le samedi et dimanche) sept jours sur sept, permettrait notamment un accès à l'hygiène à hauteur de trois douches et une laverie¹.

À ce jour, le point d'accès à l'eau le plus proche du campement serait à 1,6km. En plus de ne pas permettre de remplir des bidons il ne serait pas accessible la nuit². L'accès régulier des exilés à l'eau et aux douches est donc assuré par les habitants de Y, notamment au travers d'une association.

Par un courrier du 19 décembre 2022, une association, soutenue par les associations ayant saisi le Défenseur des droits, a demandé à la commune d'Y d'émettre une demande auprès du gestionnaire du réseau d'eau, afin de mettre à sa disposition un point de raccordement pour l'accès à l'eau à l'intérieur du site, d'ouvrir ce point à la consommation d'eau courante et de continuer d'en assurer le paiement de la facture d'eau auprès du gestionnaire. En outre, elle a demandé à la commune de mettre en œuvre une prestation permettant un accès à un dispositif de douches et l'installation d'infrastructures de toilettes.

Ce courrier est resté sans réponse de la part de la commune faisant naître une décision de rejet implicite.

Le collectif d'associations a alors porté à la connaissance du Défenseur des droits les risques d'atteintes aux droits et libertés résultant de cette décision.

¹ *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, 2018, p.27.

² Il s'agirait des toilettes publiques à Y.

Par courrier du 4 mai 2023, les services du Défenseur de droits ont sollicité de la commune de Y des éléments d'informations concernant les risques d'atteintes aux droits et libertés résultant de l'absence d'accès à l'eau et à l'assainissement dans le campement en cause.

Cette demande étant restée sans réponse, s'agissant des éléments factuels de l'espèce, l'analyse du Défenseur des droits ne peut reposer que sur les pièces transmises par les auteurs de la saisine, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

Le 29 mai 2023, un référé-liberté a été introduit auprès du tribunal administratif de Z afin d'ordonner à la Préfecture, à la Commune d'Y, à la Communauté urbaine Z et au Centre communal d'action sociale de Y qu'ils prennent les mesures permettant de mettre fin aux atteintes aux libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative résultant de l'absence d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans le campement en cause.

C'est pour statuer sur ce référé que se tient, devant le tribunal administratif de Z, l'audience du 2 juin 2023 en vue de laquelle la Défenseure des droits présente les observations suivantes.

Analyse juridique

L'absence d'accès à l'eau potable peut porter atteinte à des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (1). En l'occurrence, le refus implicite de la commune d'Y de permettre l'accès à l'eau potable sur le site d'habitat précaire situé chemin du halage à Y constitue une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée (2).

1. Sur l'atteinte à des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative résultant de l'absence d'accès à l'eau potable

Le droit d'accès à l'eau est un droit reconnu par plusieurs instances internationales³ et par l'Union européenne. En particulier, l'article 16, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine a consacré un droit à tous d'accéder à l'eau potable. Cette disposition a été transposée à l'article L.1321-1 A du code de la santé publique qui dispose que :

« Toute personne bénéficie d'un accès au moins quotidien à son domicile, dans son lieu de vie ou, à défaut, à proximité de ces derniers, à une quantité d'eau destinée à la consommation humaine suffisante pour répondre à ses besoins en boisson, en préparation et cuisson des aliments, en hygiène corporelle, en hygiène générale ainsi que pour assurer la propreté de son domicile ou de son lieu de vie ».

Le droit d'accès à l'eau consacré par cette disposition, ainsi que par l'article L. 210-1 du code de l'environnement, n'est pas absolu. Sa concrétisation est notamment encadrée par le décret n°2022-1721 du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine.

³ Articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 15, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003), (§2 OG15) ; article 24 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant.

Certaines composantes de ce droit sont protégées au titre de libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. En premier lieu, le « *défaut d'accès ancien et persistant à l'eau potable* » peut porter atteinte à la santé humaine et ainsi constituer une atteinte à la substance du droit au respect de la vie privée⁴, droit qui a été qualifié de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative par le Conseil d'État⁵.

En second lieu, le Conseil d'État a relevé que l'absence de prise en compte des besoins élémentaires des exilés par les autorités publiques en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable peut révéler une carence de nature à exposer ces personnes à des traitements inhumains ou dégradants. Cela est notamment le cas lorsque les exilés « *se trouvent dans un état de dénuement et d'épuisement, n'ont accès à aucun point d'eau ou de douche ni à des toilettes et ne peuvent ainsi, notamment, ni se laver ni laver leurs vêtements et souffrent en conséquence de pathologies telles que la gale ou des impétigos, de divers troubles liés à une mauvaise hygiène ou encore de plaies infectées ainsi que de graves souffrances psychiques résultant de cette situation* »⁶. Or, le droit de toute personne à ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant constitue également une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁷.

Par conséquent, l'absence d'accès à l'eau est susceptible de porter atteinte à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

2. Sur l'atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée des habitants du site d'habitat précaire situé chemin du halage à Y résultant du refus implicite de la commune d'Y de garantir leur accès à l'eau

Le refus implicite de la commune de Y de garantir un accès à l'eau des exilés à moins de 1,6 km et uniquement de jour paraît de nature à porter une atteinte grave au droit au respect de la vie et du domicile⁸. Ne disposant d'aucune ressource pour accéder à des équipements plus éloignés, il apparaît que les exilés souffrent d'un défaut ancien et persistant d'accès à l'eau susceptible d'entraîner des conséquences néfastes pour la santé humaine. En effet, ils sont contraints d'utiliser l'eau du canal pour l'hygiène corporelle et le lavage du linge tandis que des pratiques de défécation à l'air libre et à proximité immédiate du campement ont été constatées par les associations réclamantes.

Par ailleurs, cette atteinte est manifestement illégale. Les communes, en tant que titulaire du pouvoir de police général, ont l'obligation de prévenir les troubles à l'ordre public et notamment de préserver la salubrité publique. Cette obligation de résultat⁹ implique notamment qu'ils exercent leur pouvoir de police de manière à prévenir les défauts d'accès ancien et persistant à l'eau potable, ayant des conséquences néfastes sur la salubrité publique et qui, en outre, heurtent le droit au respect de la vie privée. Cette obligation ne peut être conditionnée par la

⁴ Cour EDH, 7 septembre 2020, *Hudorovic et autres c. Slovénie*, req. n°24816/14 et 25140/14, §.116.

⁵ CE, ord., 25 oct. 2007, *Mme Y. c. Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*, req. n°310125

⁶ CE, ord., 31 juillet 2017, n°412125, publié au Recueil Lebon.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, 2018, p.27.

⁹ CE, 9 novembre 2018, req. n° 411626, mentionné aux tables du Recueil Lebon.

régularité du séjour des personnes concernées ou de leur occupation du terrain. Par conséquent, en refusant implicitement de permettre un accès à l'eau potable sur le site d'habitat précaire situé à Y, la commune mise en cause a porté une atteinte manifestement illégale au droit au respect de la vie privée.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits, estime que le refus implicite de la commune de Y de garantir l'accès à l'eau potable sur le site d'habitat précaire constitue une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et du domicile.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du Tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON