

Paris, le 6 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-260

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 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 en particulier, son article 16, paragraphe 1 ;

Vu le code de la santé publique et en particulier, les articles L. 1321-1 A, L. 1321-1 B et R. 1321-1 A ;

Vu le code de l'environnement et en particulier, l'article L. 210-1 ;

Vu le code de justice administrative ;

Saisie par plusieurs personnes ainsi que par une association d'une réclamation concernant le refus de la commune de Z et du comité communal d'action sociale (CCAS) de créer un point d'accès à l'eau continu à proximité des sites d'habitat précaire situés sur le territoire de la commune ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z lors de l'audience prévue le 8 décembre.

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, le 12 octobre 2023 par plusieurs personnes ainsi que par une association d'une réclamation concernant le refus de la commune de Z et du comité communal d'action sociale (CCAS) de créer un point d'accès à l'eau continu à proximité des sites d'habitat précaire situés sur le territoire de la commune ;

Rappel des faits

Plusieurs campements se sont formés sur la commune à Z. Une cinquantaine de personnes de nationalité française ou étrangère vivaient dans ces sites d'habitat précaire.

Les réclamants font valoir que dans ces campements, aucune installation n'existerait pour permettre l'accès des habitants à l'eau et à l'assainissement. Ils seraient contraints d'utiliser les installations de l'accueil de jour pour les personnes exilées, dit « X », géré par le CCAS de Z. Ce lieu pouvant accueillir une centaine de personnes par jour permet notamment un accès à l'hygiène à hauteur de trois douches et une laverie. Il est ouvert tous les jours de l'année de 9h à 12h30 et de 13h45 à 17h45, sauf les lundis, samedis et jours fériés, jours où il ferme à 11h avant de rouvrir à 13h45.

Par un courrier du 24 avril 2023, les associations ont demandé le raccordement des sites d'habitat précaire à la borne à incendie située à proximité et déjà utilisée – sans autorisation – par les habitants de ce site. Selon ces associations, X n'étant accessible qu'à certaines heures de la journée, une solution alternative devrait être recherchée pour permettre un accès des habitants à l'eau.

Par un courrier du 1er septembre 2023, le CCAS a rejeté cette demande en considérant que l'accès à l'eau offert à X, combiné aux autres points d'eau dans l'agglomération de Z, suffisait à répondre aux obligations pesant sur la commune. En effet, il considère que *« si le code de la santé publique pose le principe selon lequel toute personne a droit 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 dans son lieu de vie ou à défaut, à proximité de ces derniers, il précise cependant qu'il s'agit d'un accès au moins quotidien »*. Or, les conditions d'ouverture de X garantiraient un tel accès quotidien.

À la suite de ce courrier, des habitants de ces campements, soutenus par les associations ont saisi le Défenseur des droits des risques d'atteintes aux droits et libertés résultant de cette décision de refus.

Les réclamants ont introduit un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Z à l'encontre de la décision de la Ville de Z et du CCAS de Z refusant la mise à disposition d'un point de raccordement à l'eau des sites d'habitat précaires sur la Presqu'île de Z. Ils estiment, d'une part, que cette décision de refus serait contraire aux articles L. 1321-1 et suivant du code de la santé publique qui imposeraient aux pouvoirs publics de garantir un

accès continu à l'eau. D'autre part, ils font valoir que ce refus méconnaît les pouvoirs de police du maire en matière de salubrité publique en créant des risques pour la santé publique.

Le même jour, ils ont introduit un référé-suspension devant le juge des référés de cette juridiction afin de suspendre immédiatement la mise en œuvre de cette décision de refus.

C'est pour statuer sur ce référé que se tient, devant le tribunal administratif de Z, l'audience du 8 décembre en vue de laquelle la Défenseure des droits présente les observations suivantes.

Remarques liminaires

L'urgence de la procédure de référé et les délais contraints qu'elle implique n'ont pas permis au Défenseur des droits de solliciter les observations de la mairie de Z et du CCAS quant à la décision litigieuse et de mettre en œuvre une instruction suivie d'une phase contradictoire du dossier. C'est donc au regard principalement des considérations relatives au droit applicable en la matière que le Défenseur des droits entend formuler ses observations.

S'agissant des éléments factuels de l'espèce, son analyse ne peut reposer que sur les pièces transmises par les auteurs de la saisine et sur les informations publiques disponibles, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

Analyse juridique

La Défenseure des droits considère que le droit à l'eau, défini par les articles L. 1321-1 A et suivant du code de la santé publique, impose aux collectivités territoriales compétentes l'obligation de garantir en principe un accès continu à l'eau, y compris dans les sites d'habitat précaire (1). En l'espèce, le risque d'atteinte à ce droit résultant du refus de la commune de Z de créer un point d'accès à l'eau continu à proximité des sites d'habitat précaire où vivent les réclamants pourrait être de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision (2). Au regard de la gravité et de l'immédiateté du préjudice provoqué par l'absence d'accès à l'eau dans les sites d'habitat précaire concernés, la Défenseure des droits considère également que la condition d'urgence, prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, apparaît remplie.

1. Sur l'obligation de garantir un accès continu à l'eau dans les sites d'habitats précaires résultant des articles L. 1321-1 A et suivant du code de la santé publique

Le droit à l'eau a été progressivement reconnu par plusieurs instances internationales puis par l'Union européenne. En particulier, à la suite d'une initiative citoyenne européenne, le Parlement européen a adopté, le 8 septembre 2015, une résolution reconnaissant le droit à l'eau et à l'assainissement en tant que « *droit humain*¹ ». Cette reconnaissance a été concrétisée par la directive n° 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui a inscrit dans l'ordre juridique de l'Union européenne un droit à l'eau. Il dispose que :

¹ Résolution du Parlement européen du 8 septembre 2015 sur le suivi de l'initiative citoyenne européenne « L'eau, un droit humain » (Right2Water) (2014/2239(INI)).

« Sans préjudice de l'article 9 de la directive 2000/60/CE et des principes de subsidiarité, les États membres, en tenant compte des perspectives et des circonstances locales, régionales et culturelles en matière de distribution de l'eau, prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine, en particulier des groupes vulnérables et marginalisés tels qu'ils sont définis par les États membres ».

Cette disposition a été transposée, en droit interne, par l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022. Désormais, l'article L.1321-1 A du code de la santé publique 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 ».

L'article L. 1321-1 B du code de la santé publique précise que :

« Les communes ou leurs établissements publics de coopération, en tenant compte des particularités de la situation locale, prennent les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès de toute personne à l'eau destinée à la consommation humaine.

Ces mesures permettent de garantir l'accès de chacun à l'eau destinée à la consommation humaine, même en cas d'absence de raccordement au réseau public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine, y compris des personnes en situation de vulnérabilité liée à des facteurs sociaux, économiques ou environnementaux ».

Le droit à l'eau consacré par ces dispositions, ainsi que par l'article L. 210-1 du code de l'environnement, est précisé 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. Ce décret a notamment créé l'article R. 1321-1 A du code de la santé publique selon lequel :

« La quantité suffisante d'eau destinée à la consommation humaine au sens de l'article L. 1321-1 A est comprise, selon la situation des personnes, entre cinquante et cent litres d'eau par personne et par jour disponible au domicile ou dans le lieu de vie des personnes ou, à défaut, en un point d'accès le plus proche possible, compte tenu des contraintes techniques, géographiques et topographiques et des servitudes auxquelles sont assujettis les territoires concernés ».

Ce droit à l'eau doit être distingué du droit fondamental d'accès à l'eau potable, reconnu par la Cour européenne des droits de l'Homme sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales². En effet,

² Cour EDH, 7 septembre 2020, *Hudorovic et autres c. Slovénie*, req. n°24816/14 et 25140/14, §116.

ce droit fondamental prohibe exclusivement les privations anciennes et persistantes d'accès à l'eau potable³.

Au contraire, le droit à l'eau, établi par les dispositions législatives et réglementaires du code de la santé publique, a une portée plus importante. Il impose aux pouvoirs publics compétents – et notamment aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale – de garantir un accès à l'eau quotidien en vue de répondre à l'ensemble des besoins humains, de la boisson à l'hygiène en passant par la cuisson des aliments. Un accès insuffisant pour couvrir l'ensemble de ces besoins, même ponctuellement, constitue ainsi une restriction du droit à l'eau.

Cette obligation doit être adaptée aux contraintes locales et à la situation des personnes concernées. Dans un site d'habitat précaire tel qu'un campement, la garantie du droit à l'eau, qui doit répondre à l'ensemble des besoins des personnes qui y habitent, nécessite la mise en place d'un accès continu. En effet, au regard notamment de la difficulté de stocker de l'eau dans un tel site en raison de l'absence de place pour organiser ce stockage, exposé à la chaleur ou au gel, ainsi que de moyens pour garantir la sécurité de ces stocks et prévenir les risques de contamination, les habitants ne peuvent disposer d'un accès effectif à 50 à 100 litres par personne et par jour, comme l'imposent les textes, qu'à la condition de pouvoir accéder en permanence à un point d'eau.

Pour cette raison, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, dans une fiche-repère sans valeur normative mais synthétisant les modalités d'accès à l'eau dans les squats et les bidonvilles, a estimé qu'il était nécessaire d'installer un « accès spécifique, continu et sécurisé à moins de 200 mètres [du site d'habitat précaire à] 1 robinet pour 50 personnes »⁴. Cette interprétation des articles L. 1321-1 A du code de la santé publique, qui permet de garantir l'effet utile de l'article 16, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/2184 en garantissant d'une manière renforcée le droit à l'eau « des groupes vulnérables et marginalisés », rejoint celle retenue par le Conseil d'État qui a regretté la disparition des fontaines publiques et des bains douches qui permettaient un accès permanent à l'eau et éviter d'exclure les groupes défavorisés du bénéfice de ce droit⁵. De même, le manuel du projet SPHERE indique qu'un point d'eau fournissant de l'eau de façon constante pendant seulement huit heures par jour ne garantit ni une quantité minimum d'eau suffisante, ni un accès équitable à cette ressource essentielle⁶.

Il y a lieu de préciser que l'obligation de garantir un accès à l'eau issue des articles L. 1321-1 A et L. 1321-1 B du code de la santé publique n'exclut pas des restrictions de cet accès. À la différence du droit fondamental d'accès à l'eau potable, le droit à l'eau peut être restreint notamment par les règles fixées par le code de l'environnement ou le code de l'urbanisme en matière de raccordement. Le raccordement définitif aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou

³ Décision n°2023-141.

⁴ DIHAL, *Comprendre en 5 minutes les enjeux et les modalités pratiques l'accès à l'eau dans les squats et bidonvilles en France métropolitaine*, 2021. En ligne : www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/07/2021-10-fiche_repere_dihal_-_eau.pdf [Consulté le 4 novembre 2023].

⁵ Conseil d'État, *L'eau et son droit*, 2010, p.159.

⁶ *Le Manuel Sphère. La Charte humanitaire et les Standards minimum d'intervention humanitaire*, 4^e édition, 2018, p. 125. Le projet SPHERE est une initiative à but non lucratif rassemblant un vaste panorama d'agences humanitaires ayant défini des communes en matière notamment d'accès à l'eau dans des situations de crise. Elles constituent ainsi un minimum indépassable dans des contextes de crise et ne sauraient servir en soi de référentiel pour déterminer les objectifs des pouvoirs publics dans des contextes pérennes comme en l'espèce.

de téléphone peut ainsi être refusé dans le cas d'une construction non autorisée ou en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme. En revanche, ces dispositions ne donnent pas compétence au maire pour refuser le raccordement provisoire au réseau⁷.

2. Sur l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision de la commune de Z refusant de créer d'un point d'accès à l'eau continu à proximité des sites d'habitat précaire

Au regard des informations publiques disponibles ainsi que celles transmises par les réclamants, les points d'accès à l'eau potable à proximité des sites d'habitat précaire paraissent ne pas garantir un accès des habitants suffisant à l'eau.

Certes, X garantit un accès minimal à l'eau aux habitants de ces sites. Ce dispositif d'accueil de jour inconditionnel offre un accès à de l'eau potable, à des douches, à des toilettes et à une laverie.

Toutefois, ce dispositif ne semble pas pouvoir satisfaire l'intégralité des besoins des habitants. En effet, les horaires de X sont limités puisque ce dispositif est ouvert 7h30 par jour (6h les lundis, samedis et jours fériés). Dès lors, la satisfaction des besoins en eau des habitants supposerait qu'ils soient en mesure de stocker l'eau pour la consommer en dehors des horaires d'ouverture. Or, même si les habitants disposaient de moyens satisfaisants de stockage de l'eau, ce qui ne semble pas être le cas, la configuration des lieux et notamment des points d'accès à l'eau ne semblent pas permettre de remplir des contenants ayant des volumes importants.

En outre, les solutions alternatives à X pour accéder à l'eau indiquées par le CCAS dans sa réponse du 1^{er} septembre 2023 ne semblent pas non plus suffisantes.

D'abord, le seul autre point d'accès à l'eau à proximité des campements semble être la borne à incendie, illégalement utilisée par les habitants. Il ne peut s'agir d'une alternative satisfaisante.

Ensuite, les distributions de bouteille d'eau en cas de forte chaleur ou les distributions alimentaires par la Croix rouge et les Restaurants du Cœur, avec le soutien de la Ville de Z, sont des mesures importantes mais néanmoins partielles et ponctuelles. Les quantités limitées d'eau distribuées dans ce cadre ne semblent pas permettre de répondre à l'ensemble des besoins des habitants « *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* ».

Ainsi, au regard de l'insuffisance de l'accès à l'eau garanti aux habitants des sites d'habitat précaire, la Défenseure des droits considère que le risque d'atteinte à ce droit résultant du refus de la commune de Z de créer un point d'accès à l'eau continu à proximité de ces sites pourrait être de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

⁷ *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, 2018.

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