

Paris, le 12 février 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-017

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 internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, et notamment l'alinéa 1^{er} de l'article 3 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et notamment son article 14 ;

Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, et notamment son article 13 ;

Vu le code de l'éducation, et notamment son article L.131-1 ;

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

Vu la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, et notamment son article 2 ;

Vu la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté ;

Vu le décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage, et notamment son article 4.

Saisie d'une réclamation relative à l'arrêté n°2023-443 du 30 octobre 2023 prescrivant, à compter du 31 octobre 2023, pour une durée indéterminée la fermeture de l'aire d'accueil des gens du voyage de C en raison de la dégradation des locaux techniques de l'aire d'accueil ;

Prend acte du fait que les impératifs tenant à la sécurité des personnes et des biens ont conduit la communauté d'agglomération de B à prescrire la fermeture de l'aire d'accueil de C dans des conditions dérogatoires au décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 ;

Recommande, de nouveau, à la communauté d'agglomération de B de veiller, en cas de fermeture pour travaux d'aménagement de réhabilitation ou encore de mise aux normes des aires d'accueil des gens du voyage relevant de sa compétence, à la mise en œuvre de la procédure et des délais prévus par le décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage ;

Recommande à la communauté d'agglomération de B, en cas de fermeture urgente d'une aire d'accueil, de ne pas priver les occupants de l'accès aux fluides ;

Demande à la communauté d'agglomération de B de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision, ainsi que de la tenir informée des délais de réouverture de l'aire de C.

Claire HÉDON

I.- Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

1. La commune de B a créé, en 2004, une aire permanente d'accueil des gens du voyage, dite aire d'accueil de C. Cette aire d'accueil comprend 34 places regroupées en 17 emplacements. Depuis le 1^{er} janvier 2017, cette aire d'accueil est gérée par la communauté d'agglomération de B.
2. Par procès-verbal n° 697T/20 du 26 octobre 2023, *« les services de police municipale de B ont constaté des dégradations des locaux techniques des blocs sanitaires de l'aire d'accueil : 6 locaux techniques ont eu la serrure forcée, des branchements illicites en eau et électricité ont été effectués, les portes des armoires électriques ayant été forcées et ouvertes et les coffres de protection des chauffe-eau arrachés. Ces branchements sauvages laissent des fils apparents et accessibles, situation susceptible d'entraîner un danger à l'égard des personnes présentes, et notamment à l'égard des enfants avec risques d'électrocution »*.
3. Par arrêté n°2023-443 du 30 octobre 2023, le président de la communauté d'agglomération de B a alors prescrit la fermeture provisoire de l'aire de C, à compter du *« mardi 31 octobre 2023 et ce jusqu'à la main levée de cet arrêté »* en vue de réaliser des travaux de mise en sécurité. Il était également prévu que *« la mainlevée de l'arrêté de mise en sécurité pourra être prononcée après constatation visuelle des travaux effectués, par les agents compétents de la CABB, et validation de la bonne exécution des travaux pour déterminer s'ils ont mis fin durablement au danger »*. Tous les occupants de l'aire d'accueil ont donc été sommés de la quitter dès le 31 octobre, pour une durée indéterminée.
4. Il semblerait que des places sur d'autres sites auraient été proposées aux occupants de l'aire de C. Ces places se situeraient sur les aires d'accueil de T, soit à 30km, ou l'aire d'accueil de U, à près de 100km. L'aire d'accueil située à proximité de l'aire de C, aire de M ne disposait que d'une seule place libre, et ne permettait pas d'accueillir les familles.
5. Les occupants de l'aire d'accueil de C ont formé, le 2 novembre 2023, un recours gracieux par courrier recommandé avec accusé de réception à l'encontre de cet arrêté. Ils ont fait valoir que ce dernier était illégal car disproportionné, en ce qu'il prévoit une fermeture totale de l'aire d'accueil alors que l'intervention à réaliser ne concerne que six compteurs sur treize et, qu'au surplus, cette mesure conduisant au départ des voyageurs, sans solution de relogement pour stationner légalement, méconnaît le dispositif protecteur qu'est la trêve hivernale. Ce recours gracieux est demeuré sans réponse.

6. Les occupants de l'aire d'accueil n'ayant pas tous quitté celle-ci dans le délai imparti, ils se sont vus privés, dès le 16 novembre 2023, d'électricité, ainsi que d'eau potable sur l'aire d'accueil de C, les réseaux ayant été coupés.
7. Les occupants de l'aire, au nombre desquels figurent des enfants en bas âge ou scolarisés, ou des personnes dont les soins requièrent de disposer de l'électricité, ont fait appel à un délégué du Défenseur des droits. Ce dernier a pris l'attache des services de la collectivité à trois reprises, par téléphone, sans qu'une solution amiable ait pu être trouvée.
8. Les occupants ont alors eu recours à des branchements sauvages ou à un groupe électrogène.
9. Certains des occupants de l'aire d'accueil ont formé un recours en annulation à l'encontre de l'arrêté du 30 octobre 2023, auprès du tribunal administratif de L, ainsi qu'un référé suspension, enregistré sous le n° 2302092, dont l'audience s'est tenue le 11 décembre dernier. Le référé a été rejeté pour défaut d'urgence.
10. Parallèlement, la communauté d'agglomération de B a engagé des procédures d'expulsion à l'encontre d'une partie des occupants, fondées sur l'article L. 521-3 du code de justice administrative. L'audience auprès du tribunal administratif de L s'est tenue le 6 décembre 2023. La décision a été rendue le 7 décembre 2023, et a fait droit à la demande de la collectivité. Les occupants ont promptement quitté l'aire à la suite de cette décision.
11. Par courrier recommandé du 15 décembre 2023, réceptionné le 19 décembre 2023, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au président de la communauté d'agglomération de B par laquelle il sollicitait également des explications sur les conditions d'intervention de l'arrêté du 30 octobre 2023, au regard des dispositions du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019, son exécution et la coupure des fluides sur l'aire d'accueil du C, alors encore occupée.
12. Par courrier reçu le 10 janvier 2024, le président de la communauté d'agglomération de B a indiqué au Défenseur des droits que l'arrêté de fermeture du 30 octobre 2023 était motivé par la dégradation des locaux techniques et des installations électriques de l'aire. Il est également précisé que *« les conditions d'accès aux fluides (eau et électricité) ont été respectées jusqu'à ce que les occupants de l'aire décident d'installer des branchements illicites volontairement afin de ne pas payer leurs consommations »*. L'aire est vide depuis le 9 décembre 2023, néanmoins les travaux à réaliser n'ont pas encore été définitivement arrêtés, mais pourraient s'élever *« à plusieurs centaines de milliers d'euros »*.

Analyse juridique

Sur la procédure de fermeture de l'aire d'accueil pour travaux

13. Aux termes de l'article 4 du décret n° 2019-1478 du 26 décembre 2019 :

« Les aires d'accueil sont ouvertes tout au long de l'année.

En cas de fermeture temporaire pour réaliser des travaux d'aménagements de réhabilitation et de mise aux normes ou des réparations ou pour un autre motif, supérieure à un mois, une dérogation doit être demandée au préfet, qui peut l'accorder dans la limite de six mois s'il a agréé un ou des emplacements provisoires en application du décret du 3 mai 2007 susvisé, situés dans le même secteur géographique au sens de l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 susvisée et d'une capacité suffisante.

Le gestionnaire informe les occupants de la fermeture de l'aire, par affichage, au moins deux mois avant cette fermeture. Le ou les gestionnaires des aires situées dans un même secteur géographique échelonnent les fermetures temporaires afin que certaines d'entre elles restent ouvertes en permanence. Ils informent les occupants des aires ou des emplacements provisoires agréés en application du décret du 3 mai 2007 susvisé ouverts dans le même secteur géographique et pouvant les accueillir pendant la fermeture temporaire. Ils informent également le préfet de leur date de fermeture temporaire au plus tard trois mois avant cette dernière. Si les gestionnaires ne parviennent pas à s'entendre sur les périodes de fermeture temporaire, le préfet prend un arrêté fixant les aires qui doivent rester ouvertes.

14. Par une précédente décision n° 2021-235 du 27 septembre 2021, la Défenseure des droits a déjà été amenée à rappeler à la communauté d'agglomération de B de « *veiller, en cas de fermeture pour travaux d'aménagement de réhabilitation ou encore de mise aux normes des aires d'accueil des gens du voyage relevant de sa compétence, à la mise en œuvre de la procédure et des délais prévus par le décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage* ».

15. Il ressort de la lecture de l'arrêté du 30 octobre 2023 que l'aire de C, aire d'accueil permanente, a été fermée le lendemain de l'édition de l'arrêté et qu'aucune durée de fermeture n'est indiquée, y étant juste mentionné que l'aire a vocation à être fermée pour une durée « indéterminée ».

16. Il convient également de relever que les règles relatives à l'information des occupants de l'aire d'accueil n'ont pas été satisfaites. Alors que l'article 4 du décret du 26 décembre 2019 exige que les occupants soient informés de la fermeture de l'aire, par voie d'affichage, au moins deux mois avant cette fermeture, les familles installées sur l'aire d'accueil de C ont été invitées à quitter les lieux, le lendemain de l'affichage de l'arrêté litigieux, soit dès le 31 octobre 2023.

17. La réponse des services de la communauté d'agglomération de B du 10 janvier 2024 ne comporte pas d'information sur la nature exacte du périmètre des travaux à réaliser, à savoir si ces derniers concernent l'intégralité de l'aire d'accueil de C ou juste une partie, ni sur le fait de savoir si ces derniers auraient pu être réalisés en maintenant l'aire partiellement ouverte.
18. Cependant, et nonobstant la situation d'urgence alléguée, la dérogation préfectorale prévue à l'article 4 du décret du 26 décembre 2019 est exigée dès lors que la fermeture de l'aire est prévue pour une durée supérieure à un mois. Ainsi, les travaux envisagés par la communauté d'agglomération constituent bien des travaux d'aménagement de réhabilitation et de mise aux normes au sens de cette même disposition.
19. Au regard de la précédente décision n° 2021-235 portée à la connaissance du président de la communauté d'agglomération de B, et du rappel de la réglementation en la matière, le non-respect de la procédure instaurée par l'article précité paraît constituer une omission volontaire et illégale destinée à s'exonérer de l'obligation de proposer un emplacement aux occupants « dans le même secteur géographique », ainsi que de l'obligation d'obtenir une dérogation préfectorale si la fermeture de l'aire devait durer plus d'un mois. En effet, des places situées à 30km ou 100km ne peuvent être considérées comme étant situées dans le même secteur géographique.
20. La Défenseure des droits ne peut donc que constater que l'arrêté n°2023-443 du 30 octobre 2023 a totalement méconnu les dispositions du décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 en prévoyant la fermeture d'une aire d'accueil, sans délai, pour une durée indéterminée.

Sur la coupure des fluides sur l'aire d'accueil de C

21. S'agissant de la coupure de l'ensemble des fluides sur l'aire d'accueil de C, alors que des occupants s'y trouvent encore, il convient de rappeler que le droit à l'eau fait partie des droits fondamentaux reconnus par de nombreuses conventions internationales et de l'Union européenne. Il a également fait l'objet d'une consécration explicite en droit interne, tant au niveau constitutionnel que législatif.
22. 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.
23. 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. »

24. L'article L. 1321-1 B du même code 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 ».

25. Ce droit implique d'assurer *« un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable pour les usages personnels et domestiques de chacun ».*

26. Le droit à l'eau consacré par ces dispositions, 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.

27. Toutefois, ces limitations ne sauraient porter atteinte à la substance des droits fondamentaux. Ainsi, le *« défaut d'accès ancien et persistant à l'eau potable peut donc, par sa nature même, avoir des conséquences néfastes sur la santé et la dignité humaine, heurtant [...] dans sa substance même le droit au respect de la vie privée et du domicile, au sens de l'article 8 »* de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Cour EDH, 7 septembre 2020, *Hudorovic et autres c. Slovaquie*, req. n°24816/14 et 25140/14, §.116).

28. Par ailleurs, l'Assemblée générale des Nations Unies a, dans une résolution en date du 28 juillet 2010, considéré *« le droit à une eau potable salubre et propre comme étant un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ».*

29. En droit interne, le droit à l'eau potable n'est pas expressément consacré au niveau constitutionnel mais il peut néanmoins être rattaché à l'objectif à valeur constitutionnelle dégagé en 1993, à savoir la protection de la santé publique (Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993).

30. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'un accès à l'eau potable a le caractère d'un droit fondamental permettant de contribuer à la sauvegarde de la santé des familles concernées.

31. Au surplus, par un jugement du 24 janvier 2022, le tribunal administratif de Paris a étendu aux gens du voyage stationnant sur une aire d'accueil le dispositif protecteur que constitue la trêve hivernale :

« il ressort de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, visée ci-dessus, que le législateur, en interdisant les coupures d'eau, quelle que soit la situation des personnes, pendant l'année entière, a entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau. Cette interdiction, en garantissant l'accès à l'eau qui répond à un besoin essentiel de la personne, poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Les mêmes principes ont conduit le législateur à interdire, pendant la trêve hivernale, les coupures d'électricité et de gaz. Il est constant que les gens du voyage résident dans leurs caravanes, qui doivent être regardées comme leur résidence principale. La disposition des règlements intérieurs qui autorise le gestionnaire de l'aire d'accueil à couper à l'usager, à défaut de crédit sur son compte, toute l'année, l'eau, ou, pendant la période hivernale, l'électricité méconnaît, dès lors, l'objectif à valeur constitutionnelle d'assurer à tous un logement décent » (TA Paris, 24 janvier 2022, n° 2103255).

32. Dès lors, le droit de disposer d'un accès au réseau d'électricité et d'eau potable contribue à l'expression d'un droit inaliénable de la dignité de la personne humaine qui doit pouvoir, quelle que soit sa situation, bénéficier à titre provisoire des commodités et des bienfaits des services publics essentiels à la vie.
33. Dans sa réponse du 10 janvier 2024, le président de la communauté d'agglomération de B indique que les fluides n'ont été coupés qu'après que les occupants ont entendu se brancher illégalement.
34. Or, il ressort de la lecture de la décision n° 2302063 du 6 décembre 2023 du juge des référés du tribunal administratif de L, faisant droit à la demande d'expulsion de la communauté d'agglomération de B, qu' :

« 8. en second lieu, il résulte de l'instruction que la dégradation des locaux techniques permettant l'alimentation en eau et en électricité de l'aire en cause, constatée par des procès-verbaux de police faisant foi, fait peser sur ses occupants un risque élevé d'électrocution et d'incendie et nécessite, par suite, des travaux de réparation auxquels il est fait obstacle par le maintien sur les lieux des intéressés. Si l'alimentation en eau et en électricité a été coupée consécutivement à la mesure de fermeture arrêtée par le président de la communauté d'agglomération, les occupants du site continuent d'alimenter illicitement leurs caravanes en électricité à partir d'un poteau électrique situé à quelques mètres, au moyen de câbles posés à même le sol. Ils n'ont en outre plus accès, dans des conditions adéquates, aux réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement. [...]».

35. Il apparaît ainsi que l'accès aux fluides a été coupé pour l'ensemble des occupants de l'aire dans la continuité de la décision de la fermeture de l'aire.
36. Or, l'accès aux fluides ne saurait être coupé à l'ensemble des voyageurs stationnant sur une aire d'accueil des gens du voyage, et encore plus durant la période de la trêve hivernale.
37. Ainsi, la Défenseure des droits ne peut également que constater que la privation totale d'un accès à l'eau et à l'électricité des occupants de l'aire de C, dès l'édiction de l'arrêté de fermeture, est constitutive d'une atteinte au droit de toute personne de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants.

Sur les difficultés à se rendre à l'école pour les enfants de voyageurs, consécutivement à la fermeture provisoire de l'aire d'accueil

38. Le droit fondamental à l'éducation doit être garanti à tous les enfants, quels que soient leur origine, leur nationalité, la situation administrative de leurs parents au regard du droit au séjour, et leur mode de vie ou d'habitation. Cette obligation est inscrite tant en droit interne qu'en droit international.
39. L'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 prévoit que :
- « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».*
40. L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dispose que :
- « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur [...] l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».*
41. L'article 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 garantit l'égal accès de l'enfant à l'instruction :
- « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».*
42. L'article L.131-1 du code de l'éducation prévoit que l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre trois et seize ans, dès l'instant où ils résident sur le territoire national.
43. La circulaire du ministère de l'Éducation nationale n°2012-142 du 2 octobre 2012 rappelle que :

« les enfants ont droit à la scolarisation et à une scolarité dans les mêmes conditions que les autres, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat et dans le respect des mêmes règles ».

44. Or, les aires d'accueil proposées pour stationner pendant la fermeture de l'aire de C étant situées trop loin, respectivement à 30km et 100km, les enfants de l'aire de C se trouvent privés de la possibilité de se rendre à l'école. Le Défenseur des droits constate que les travaux envisagés s'inscrivant durant la période scolaire, pour une durée indéterminée, portent atteinte au droit fondamental à l'éducation des enfants de voyageurs stationnant habituellement sur l'aire d'accueil de C.
45. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits prend acte des explications apportées par la communauté d'agglomération de B, notamment des impératifs tenant à la sécurité des personnes et des biens qui ont conduit son président à décider de la fermeture de l'aire d'accueil de B dans des conditions dérogatoires au décret du 26 décembre 2019.
46. Cependant, en l'absence de justifications de la communauté d'agglomération de B de nature à établir que les travaux ne pouvaient être réalisés en maintenant l'aire partiellement ouverte, la Défenseure des droits constate l'existence d'une atteinte aux droits des occupants de l'aire d'accueil de C, qu'il s'agisse des adultes y résidant, mais également des enfants.
47. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la communauté d'agglomération de B de veiller, en cas de fermeture pour travaux d'aménagement de réhabilitation ou encore de mise aux normes des aires d'accueil des gens du voyage relevant de sa compétence, à la mise en œuvre de la procédure et des délais prévus par le décret n°2019-1478 du 26 décembre 2019 relatif aux aires permanentes d'accueil et aux terrains familiaux locatifs destinés aux gens du voyage et à ne pas priver les occupants de l'aire d'un accès aux fluides en cas de fermeture urgente d'une aire d'accueil.
48. Elle demande à la communauté d'agglomération de B de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision, ainsi que de la tenir informée des délais de réouverture de l'aire de C.

Claire HÉDON