



**26 décembre 2023**

## **Base de jurisprudence**

Ariane Web: Conseil d'État 489993, lecture du 26 décembre 2023,

ECLI:FR:CEORD:2023:489993.20231226

Decision n° 489993

**Conseil d'État**

**N° 489993**

**ECLI:FR:CEORD:2023:489993.20231226**

Inédit au recueil Lebon

**Juge des référés**

Mme Anne Courrèges, président

Mme A Courrèges, rapporteur

SCP ROCHETEAU, UZAN-SARANO & GOULET, avocats

**Lecture du mardi 26 décembre 2023**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

L'association " Notre affaire à tous ", l'association " Mayotte a soif ", Mme AE..., M. AG..., Mme AB..., Mme P... Z... épouse A..., M. R... A..., M. AF..., M. I... Y..., Mme N... Q..., Mme M... B... épouse AA..., Mme L... AC..., M. G... K..., Mme E... AD..., Mme F... X... épouse D..., M. C... D..., Mme J... U... épouse S..., M. R... W..., Mme V... T... et Mme O... H... ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Mayotte, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet de Mayotte de publier et de déclencher un plan ORSEC

" eau potable " adapté à Mayotte et d'établir dans les 48 heures un plan complet d'urgence sanitaire et d'accès à l'eau à Mayotte comportant toutes mesures utiles pour faire cesser au plus vite et durablement la crise d'accès à l'eau, humanitaire, sanitaire, scolaire et environnementale afin de fournir 100 litres d'eau par jour et par personne, au regard du volume réel de la population.

Par une ordonnance n° 2304427 du 25 novembre 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a rejeté leur demande et mis une somme de 1 500 euros à leur charge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 7 et 20 décembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association " Notre affaire à tous " et autres demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) d'enjoindre au préfet de Mayotte de réunir une cellule de crise afin d'adopter un plan ORSEC " eau potable " pour Mayotte ;

3°) d'enjoindre au préfet de Mayotte d'adopter les cinq mesures suivantes :

- Livraison des bouteilles d'eau pour les personnes dans l'incapacité de se déplacer sur l'ensemble du territoire de Mayotte ;
- Installation de points de retrait dans chaque quartier, disponibles 24h/24, avec des moyens fléchés alloués aux communes ;
- Mise en place d'osmoseurs d'urgence de petite taille en quantité suffisante, pour compléter la distribution de bouteilles d'eau afin de combler les besoins de base ;
- Actions pour garantir la continuité pédagogique lorsque les établissements scolaires sont contraints de fermer ;
- Réunions régulières de coordination avec les acteurs concernés ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 300 euros à verser à chacun d'entre eux, pour un total de 6 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'association " Notre affaire à tous " a intérêt pour agir au regard des questions soulevées qui excèdent les seules circonstances locales et dispose d'un agrément national en tant qu'association de protection de l'environnement ;

- leur requête est uniquement fondée sur les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;
- l'ordonnance attaquée est entachée d'une erreur manifeste dans l'appréciation de la situation de fait, d'une insuffisance de motivation et d'une erreur de droit au regard de l'office du juge des référés ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que l'inaction de l'Etat préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à leur situation et que la crise perdure en l'absence de mesures adaptées ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales ;
- l'absence de plan ORSEC " eau potable " démontre la carence manifeste de l'Etat à fournir de l'eau potable à Mayotte et méconnaît les règles du code de la sécurité intérieure ;
- cette carence porte une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit à un environnement sain ainsi qu'au droit à la vie, au droit à la santé, au droit au respect de la vie privée et familiale, à la dignité humaine et au droit à l'éducation qui en sont indissociables ;
- il y a urgence à agir, les mesures prises jusqu'ici ne permettant pas de faire face à la crise et la situation sanitaire s'aggravant ;
- les mesures prises ont un impact hypothétique ;
- des mesures complémentaires sont nécessaires.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 décembre 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'eu égard à son objet statutaire et à son champ d'action, l'association " Notre affaire à tous " ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, que les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative sont nouvelles en appel et donc irrecevables, que les moyens soulevés ne sont pas fondés et que les conditions du référé-liberté ne sont pas remplies.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association " Notre affaire à tous " et autres et, d'autre part, le ministre de l'intérieur et de l'outre-mer, le ministre de la santé et de la

prévention, l'agence régionale de santé de Mayotte et le syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement de Mayotte ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 21 décembre 2023, à 11 heures :

- Me Rocheteau, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association " Notre affaire à tous " et autres ;
- les représentantes de l'association " Notre affaire à tous " et autres ;
- les représentants du ministre de l'intérieur et de l'outre-mer ;
- le représentant de la ministre de la santé et de la prévention ;

à l'issue de laquelle, la juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ".

2. Les associations " Notre affaire à tous " et " Mayotte a soif " ainsi que dix-huit personnes physiques résidant à Mayotte ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Mayotte, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet de Mayotte de publier et de déclencher un plan ORSEC " eau potable " adapté à Mayotte et d'établir dans les 48 heures un plan complet d'urgence sanitaire et d'accès à l'eau à Mayotte comportant toutes mesures utiles pour faire cesser au plus vite et durablement la crise d'accès à l'eau, humanitaire, sanitaire, scolaire et environnementale. Ils relèvent appel de l'ordonnance du 25 novembre 2023 par laquelle le juge des référés a rejeté leur demande.

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

3. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

4. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie et le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur la demande de référé :

5. Il résulte de l'instruction que le département de Mayotte connaît actuellement une crise hydrique exceptionnelle, due à un déficit structurel de production d'eau, conjugué à une très forte croissance démographique, et donc des besoins, et à une sécheresse historique. Il fait ainsi face depuis plusieurs mois à de très graves difficultés dans l'accès à l'eau, qui affectent l'ensemble de la population et des activités de ce territoire. Ainsi que le font valoir les requérants, cette situation a des conséquences extrêmement lourdes pour la population en termes notamment de conditions de vie et d'hygiène, de scolarisation des enfants ou d'exposition à des risques sanitaires.

6. Il est vrai que si cette crise dans l'approvisionnement et la distribution en eau a pour cause un aléa climatique caractérisé par un épisode de sécheresse exceptionnel, elle révèle également un certain nombre de défaillances dans l'organisation et la gestion de l'eau dans ce département depuis plusieurs années, malgré l'adoption d'un plan d'urgence en 2017. La situation actuelle, dont le sérieux n'est pas contestable, appelle, à l'évidence, de la part des autorités compétentes la plus grande vigilance et des efforts renforcés pour identifier les moyens d'action afin de prévenir autant que possible et limiter les conséquences des tensions sur l'approvisionnement en eau potable à Mayotte, en tenant notamment compte des situations des vulnérabilités particulières et des

spécificités du territoire concerné, et mettre en oeuvre des solutions appropriées.

7. Il résulte toutefois de l'instruction que, pour pallier les insuffisances et les pénuries constatées, les services de l'Etat, sous la conduite du préfet de Mayotte dont l'autorité fonctionnelle sur les services déconcentrés et les établissements publics de l'Etat compétents sur le département de Mayotte a été temporairement renforcée par un arrêté du 19 septembre 2023 et auprès duquel un préfet chargé de mission sur l'Eau a été nommé, ont mis en oeuvre un ensemble de mesures d'urgence, en lien avec les autorités locales concernées et avec l'appui de la sécurité civile et de l'armée. Il apparaît qu'il été procédé, outre à des limitations provisoires de certains usages de l'eau, à des réquisitions, à des autorisations d'importation d'eau embouteillée, à un contrôle des prix et à l'organisation de " tours d'eau ", qui, malgré quelques dysfonctionnements ponctuels, sont globalement respectés. Il résulte également de l'instruction qu'ont été mises en oeuvre des opérations de distribution d'eau en bouteille, qui sont désormais étendues à toute la population permettant, au travers de la mobilisation de 580 personnels de l'Etat et au concours des services municipaux, la distribution de près de 400 000 litres par jour, avec l'objectif d'atteindre, fin décembre, 500 000 litres par jour. Si, comme l'indiquent les requérants sans être contredits, les points de distribution peuvent ne pas être à proximité immédiate de tous les habitants, les autorités se sont attachées à les répartir sur l'ensemble de l'île, avec des points secondaires pour desservir certains villages isolés. Ils sont complétés par 170 rampes de distribution d'eau potable, qui ont été réhabilitées ou construites afin d'assurer en journée un accès à l'eau potable dans certains secteurs sans accès à l'eau, sans qu'il soit toutefois possible, comme le demandent les requérants, d'en ouvrir le bénéfice en période nocturne pour des considérations de sécurité. Il résulte aussi de l'instruction qu'une unité de potabilisation de la sécurité civile a été installée sur une rivière, dont la production alimente 15 conteneurs-citernes déployés dans les points noirs d'accès à l'eau et que 15 conteneurs-citernes supplémentaires, réquisitionnés dans le département de La Réunion, ont été livrés le 15 décembre dernier. Il résulte de cette même instruction qu'une attention particulière a été accordée aux activités prioritaires, notamment par le raccordement des collèges et lycées à un réseau prioritaire de chemins de l'eau non soumis aux coupures d'eau, par la livraison de cuves et le raccordement à des citernes mobiles des professionnels de santé libéraux, du centre hospitalier et des établissements scolaires non raccordés aux chemins de l'eau. A cet égard, si des fermetures d'établissements scolaires ont été constatées depuis la rentrée de septembre, ce qui est évidemment regrettable eu égard aux enjeux liés à la scolarisation des enfants, il apparaît qu'elles demeurent ponctuelles.

8. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que des travaux, sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat intercommunal des eaux, ont été engagés ou accélérés pour renforcer la production et la distribution de l'eau sur le territoire de Mayotte, tout en réduisant les prélèvements dans les retenues collinaires. De nouveaux forages de moyenne profondeur ont été lancés en septembre

2023, une nouvelle capacité de captage en urgence dans une rivière a été créée, une vaste campagne de recherche et de réparation des fuites sur le réseau d'eau a été menée et les travaux finalisés début décembre sur l'usine de dessalement de Petite-Terre ont permis d'augmenter sa capacité de production. Si les travaux ont vocation à se poursuivre et si tous les effets attendus ne sont pas encore intervenus, il ressort des déclarations faites à l'audience qu'ils ont d'ores et déjà permis des améliorations capacitaires qui devraient être durables.

9. Enfin, une surveillance renforcée de la qualité de l'eau a été mise en place par l'agence régionale de santé de Mayotte, en lien avec la société mahoraise des eaux. Cette surveillance fait apparaître, depuis le début de la crise, un taux de conformité des analyses bactériologiques de l'eau de l'ordre de 97%. Si, comme le font valoir les requérants, des alertes ont pu occasionnellement être émises, dont une encore en cours, déclenchée le 14 décembre dernier, pour quelques villages, en raison de la présence de métaux lourds dans l'eau, justifiant des restrictions d'usage, elles demeurent rares et localisées. Pour contraignante que soit la recommandation de faire bouillir l'eau lors de la remise en eau après une coupure, elle constitue une précaution dont l'utilité n'est pas contestée. A cet effet, les règles d'ébullition, de stockage et d'hygiène ont été diffusées à la population afin d'anticiper de possibles impacts sanitaires. De même, des commandes massives de comprimés de chloration et de solutions hydroalcooliques ont été réalisées à titre préventif. Des campagnes de vaccination préventives ont également été menées. Des renforts sanitaires, volontaires et réservistes ainsi que de la sécurité civile et du service de santé des armées, ont été mobilisés. Il résulte ainsi de l'instruction qu'à la date de la présente ordonnance, aucun signal sanitaire majeur en lien avec la crise de l'eau n'a été identifié, notamment s'agissant de la détection des maladies hydriques dont la typhoïde ainsi que de l'épidémie de gastro-entérite annuelle.

10. Dans ces conditions, si la situation actuelle est extrêmement regrettable et reste préoccupante malgré la perspective de l'arrivée de la saison des pluies et l'amélioration météorologique de décembre qui vient de permettre un premier allègement des " tours d'eau ", et si les efforts engagés doivent nécessairement se poursuivre pour limiter les difficultés que rencontre actuellement la population de Mayotte, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, notamment compte tenu des mesures déjà prises et des contraintes, y compris logistiques, propres à ce territoire, qu'à la date de la présente ordonnance, une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées soit caractérisée et justifie qu'il soit enjoint aux autorités compétentes de prendre à très brefs délais des mesures déterminées. A cet égard et en tout état de cause, il n'est pas démontré en quoi les dispositifs prévus dans le cadre d'un plan Orsec " eau potable " seraient réellement différents et en tout cas mieux adaptés pour gérer la situation, alors qu'au demeurant, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un tel plan actualisé suppose des délais peu compatibles avec la situation actuelle. Il en va de même des mesures demandées en appel, qui, selon leur faisabilité technique et logistique, sont déjà mises en oeuvre, totalement ou partiellement ou

font l'objet de dispositifs d'objet équivalent.

11. Enfin, face à des difficultés pour partie structurelles dans un département connaissant un déficit de production d'eau alimenté par la croissance démographique et l'insularité et qui perdurent depuis plusieurs années, les mesures d'ordre général qui avaient été demandées en première instance ne sont pas au nombre des mesures de sauvegarde que la situation permet de prendre utilement dans les délais d'intervention du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice, ainsi que l'a relevé, sans se méprendre sur la portée de son office, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte.

12. Il résulte de ce qui précède que l'association " Notre affaire à tous " et autres ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, qui est suffisamment motivée et fait une exacte interprétation des conclusions présentées, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a rejeté leur demande. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, il y a lieu de rejeter leur requête, y compris les conclusions aux fins d'injonction et celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## ORDONNE :

-----  
Article 1er : La requête de l'association " Notre affaire à tous " et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association " Notre affaire à tous ", première requérante dénommée, au ministre de l'intérieur et de l'outre-mer, à la ministre de la santé et de la prévention, à l'agence régionale de santé de Mayotte et au syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement de Mayotte.

Fait à Paris, le 26 décembre 2023

Signé : Anne Courrèges

---