

LA POLICE DES BAIGNADES

Par Céline POUVREAU

Etudiante de DEA à la Faculté de droit de Nantes

Avant la loi littoral du 3 janvier 1986, le juge administratif avait consacré la responsabilité du maire, même en mer, au nom de son pouvoir de police administrative générale, il y avait ainsi reconnaissance d'un véritable service public de prévention et d'intervention en matière d'accidents susceptibles de se produire au cours de baignades (CE 13 mai 1983 Dame Lefebvre).

La responsabilité de la commune était engagée en cas de faute simple (pour défaut de prévention et de signalisation) ou en cas de faute lourde dans l'exécution des mesures d'intervention (CE 23 mai 1958 Consorts Amoudruz - confirmé par CE 4 octobre 1961 Dame Verneuil).

Il existait une obligation d'information du public et d'organisation préventive des secours. Cette obligation concernait tant les zones aménagées que les zones non surveillées mais habituellement fréquentées (CE 5 février 1971 arrêt le Fichant - CE 13 mai 1983 veuve Lefebvre).

La commune voit sa responsabilité engagée envers tout sauveteur "collaborateur bénévole du service public", indépendamment de tout service de secours matériellement organisé, et de toute obligation pour elle-même d'organiser un tel service (régime de responsabilité sans faute de la commune) (CE 25 septembre 1970 Commune de Batz sur mer contre Dame Veuve Teysson).

Le juge administratif vérifie si l'accident n'est pas exclusivement imputable à l'imprudence de la victime ou, dans le cas d'enfants, au défaut de surveillance des parents (CE 29 juin 1979 Epoux Benguigui).

Le juge peut aussi reconnaître un partage de responsabilité (hypothèse : responsabilité de la commune + imprudence de la victime) (CE 30 janvier 1980 Consorts Quiniou).

(NB : La jurisprudence est beaucoup plus réticente à reconnaître une responsabilité communale pour des accidents survenus sur les plages).

La loi littoral n'a pas changé cet état antérieur du droit. Elle est venue combler un vide normatif. "Aucun texte de portée générale n'a jamais dit que les communes du littoral avaient un territoire maritime. Aucun texte n'en a exclu non plus la possibilité". (MM. Tiberghien et Lasserre).

L'article 31 de la loi littoral a complété l'article L 131-2 du Code des Communes.

Selon cet article : "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique". La loi littoral ajoute : "la police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux". (= pouvoir de police générale du maire).

Au-delà, et par référence au décret du 9 mars 1978, la police administrative ressortit à la compétence du préfet maritime.

(Le problème est que la limite (des eaux) varie en fonction des marées. Mais le problème est résolu par le recours à des arrêtés concordants du maire et du préfet maritime).

La compétence du maire est prorogée sur les flots dans certains cas. L'article 32 de la loi littoral a introduit un article L 131-2-1 dans des communes.

Selon ce texte, le maire exerce la police spéciale des baignades et de quelques activités nautiques jusqu'à 300 mètres à partir de la limite des eaux. Au-delà, c'est le préfet maritime. (ici encore, les conflits de compétences territoriales peuvent être prévenus en utilisant la procédure des arrêtés concordants.)

Dans cette bande des 300 mètres, le préfet maritime reste compétent pour exercer la police de la navigation des embarcations et navires immatriculés.

Les activités nautiques visées sont celles pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés (dans la zone des 300 mètres).

Les engins de plage sont par exemple les pédalos et jouets pneumatiques. Les engins non immatriculés sont notamment les planches à voile (ces engins restent soumis en mer, hors des zones surveillées, à la police de la navigation exercée par le préfet maritime).

La loi littoral a délimité cette compétence de police du maire en mer. Elle l'a tout d'abord délimitée dans l'espace (1) et ensuite fonctionnellement (2).

1 - DELIMITATION SPATIALE DES COMPETENCES DE POLICE DU MAIRE EN MER

A - Compétence sur une distance de 300 mètres...

L'article L 131-2-1 du code des communes dispose que "le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux".

Pourquoi avoir retenu la distance de 300 mètres à compter de la limite des eaux ? La plupart des activités concernées, sauf peut-être la baignade, s'exercent au-delà. Pourquoi pas un mille, limite de navigation de la planche à voile ?.

La distance de 300 mètres apparaît comme le maintien d'une tradition, puisque c'était déjà la zone dans laquelle les préfets maritimes autorisaient jusqu'à présent les maires à instaurer des zones de baignade.

B - ... A compter de la limite des eaux

L'option en faveur d'une zone de 300 mètres mais variant au gré des flots, s'agissant de la police municipale spéciale des activités nautiques de proximité, a été fortement critiquée devant l'Assemblée Nationale. La commission de l'Assemblée Nationale avait souhaité que cette zone de 300 mètres soit calculée plutôt à partir de la laisse de basse mer. En effet, la limite des eaux étant fluctuante avec les marées, la zone avance et recule, sauf en Méditerranée. Ainsi la limite au large de la zone ne peut jamais être clairement déterminée. Il serait donc impossible de préciser le champ exact de la responsabilité des maires.

Cette argumentation fut repoussée par le secrétaire d'Etat à l'amer. L'amendement ne fut donc pas adopté.

La solution proposée, de compter 300 mètres à compter de la laisse de basse-mer, aurait permis d'en établir la limite fixe, matérialisée par des balises. Mais l'inconvénient aurait consisté dans la trop vaste étendue (lorsque c'est marée haute), surtout ailleurs qu'en Méditerranée, de la zone d'exercice de la police spéciale (exemple : sur le littoral à marée, et notamment dans certaines baies, comme celle de Bourgneuf et du Mont-Saint-Michel). La responsabilité des élus aurait donc plus été plus large.

Un maire ne peut pas surveiller au-delà d'une distance relativement courte. Les maires auraient été obligés de se doter de moyens considérables de surveillance. Or, les maires n'ont pas les moyens de surveiller une zone très vaste.

2 - DELIMITATION FONCTIONNELLE DE LA COMPETENCE DE POLICE MAIRE EN MER

A - Les Obligations du maire

La loi littoral précise (article 32) dans l'article L 131-2-1 du Code des communes, le contenu des obligations du maire :

- Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités.
- Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours.
- Il délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante. Il détermine les périodes de surveillance. Hors zone et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés.

Mais à l'impossible nul n'étant tenu, le maire n'est pas juridiquement obligé de délimiter des zones surveillées lorsque le littoral de la commune ne présente nulle part des garanties exigées pour la sécurité. Il n'est pas certain qu'il soit obligé de le faire dans l'hypothèse où de telles parties du littoral existent. Par contre, il lui est interdit de se retrancher derrière une formule d'interdiction générale, même dans la première hypothèse.

"Hors zone et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont autorisées. Mais, pas plus que dans l'hypothèse des zones d'interdiction, les communes ne peuvent se considérer comme totalement exonérées de leur responsabilité.

Ces baigneurs (ou ces véliplanchistes) imprudents ne pourront engager la responsabilité de la commune que dans les conditions de la jurisprudence du conseil d'Etat pour les accidents survenus en dehors des zones spécialement aménagées et des zones de baignade interdites. C'est à dire lorsque le maire aura omis de signaler l'existence de dangers incontestables ou n'aura pas pris les mesures nécessaires à l'intervention rapide des secours en cas d'accident (CE 13 mai 1983 Madame Lefebvre).

- (l'article L 131-2-1 codifie la jurisprudence) le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées, ainsi que des résultats des contrôles de la qualité des eaux de ces baignades, accompagnés des précisions nécessaires à leur interprétation. (= innovation majeure, en matière de police municipale, d la loi littoral).

Le maire doit pratiquer des modalités d'information plus précises que les panneaux mentionnant "eau de bonne qualité".

B - Coexistence de différentes polices

Subsistent sur la même zone, 1 police spéciale du maire, 1 police générale de l'Etat (celle du préfet maritime qui exerce dans l'eau jusqu'à la terre) et de nombreuses polices spéciales d'Etat dont 1 police de la navigation qui reste en toute zone de la compétence exclusive du préfet maritime.

Une partie importante des interventions des maires au titre de la police spéciale se font en concertation avec l'administration des affaires maritimes qui représente le préfet maritime exerçant 1 police administrative générale en mer et la police de la navigation maritime. Il en va ainsi pour le zonage et le balisage des zones de baignade (arrêté du 27 mars 1991).

- Le pouvoir de police spéciale des maires en matière de baignade et des activités nautiques dans la zone de 300 mètres est ailleurs coordonnée par le représentant de l'Etat selon l'article 34 de la loi. L'article 34 de la loi littoral dispose en effet que "la coordination de la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse est assurée sur l'ensemble des eaux maritimes par l'autorité de l'Etat " (ceci est précisé également par les articles 13 à 15 du décret du 2 mai 1988).

- Le préfet "terrestre" peut, en vertu de l'article 33 de la loi littoral se substituer au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale et de police générale (article L 131-13 du Code des communes).

Ce pouvoir de substitution du préfet, commissaire de la République, s'exerce "après mise en demeure restée sans résultat", dans les cas " où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales" pour "toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique".

C'est donc une bien curieuse police spéciale qui suit un régime très proche de celui de la police générale, à l'exception de son réduct (c'est à dire la baignade et certaines activités nautiques), et qui laisse subsister la police générale du préfet maritime, à partir de l'eau, et de nombreuses polices spéciales d'Etat.

Cependant, cette police du maire est une police spéciale de par son objet et du fait de l'espace très spécifique sur lequel elle se déploie.

BIBLIOGRAPHIE

- "Droits maritimes" TOME II, Droit du Littoral et Droit Portuaire. Ph.J. Hesse /J.P. Beurier P. Chaumette / Y. Tassel / A.H Mesnard/ R.Rezenthel. (Les éditions jurisservice p. 128).
- (Droit Public système) "Les polices des activités maritimes" Jean-Yves Faberon LGDJ p.27 à 30 et p.85 et 86.
- (collection l'actualité juridique) "Droit Littoral" Norbert Calderaro. Le Moniteur p.166 à 171.
- " La loi littoral et les pouvoirs de police des maires" Jean-Claude Helin. (revue française de droit administratif 1986 p.730 à 739).
- "Police et Responsabilité municipales sur le littoral après la loi du 3 janvier 1986". Les petites affiches 14 septembre 1987 p.2 à 12 et 16 septembre 1987 p.19 à 24.
- Juris-classeur commercial fascicule 1025. "Marine marchande - domaine public maritime" par Jean Dufau, n. 64 et 72.
- Juris-classeur administratif fascicule 1050. "Navire et autres bâtiments de mer" par Emmanuel du Pontavice et Patricia Cordier n.63 et 64.
- Juris-classeur administratif fascicule 209. "Police de la mer" par Jean-Pierre Beurier, Didier Le Morvan et marin Ndende, et Vinh Nguyen Quoc. n.79 à 84 et 109.
- Juris-classeur administratif fascicule 126-2. "Police municipale" par Louis Imbert, n.72.
- CE 13 mai 1983. Dame Lefebvre. AJDA 1983 p.476 conclusion Boyon.
- CE 4 octobre 1961. Dame Verneuil LEB. p. 533.
- CE 25 septembre 1970. Commune de Batz sur mer contre Dame veuve Teysson. AJDA 1971 p.59 - observations Labetoulle et cabanes p.37
- CAA Nantes 21 mars 1990, Mme Olivier/ commune de St Jean-Trolimon, GAZ, PAL 1990, 2. som. p.607.
- "Le droit positif français en 1989" Bonassies.DMF 1990, p.10, n.10.
- Aix. 7 décembre 1961, DMF 1962, p.284 note du E. Du Pontavice.
- CAA Nantes 21 mars 1990, Consorts Dubouloz / commune de St Jean-Tromilon, GAZ, PAL 1990, 2. som. p.607.
- CE 29 juin 1979, Epoux Benguigui LEB.T. p.911.
- CE 30 janvier 1980, Consorts Quiniou, LEB.T. p.629.