

Les responsabilités du maire dans la police des baignades

AUTEUR ASSOCIÉ

Publié le 15/06/2022 à 11h29

Sujets relatifs :

Sécurité, Tourisme, Décryptage juridique

SUR LE MÊME SUJET :

- [Que vaut vraiment le Pavillon bleu hissé par 197 communes ?](#)
- [Le service public local du tourisme](#)
- [Quand la préfecture sort les rames pour fermer un bassin](#)
- [Les polices administratives](#)



La vague de chaleur va inévitablement drainer de nombreux baigneurs en quête de fraîcheur sur le littoral cette semaine. Et à l'approche des vacances d'été, les communes riveraines de la mer verront aussi affluer les touristes venus profiter de leurs plages. Si celles-ci constituent un atout indéniable pour leur développement, elles obligent les maires à assurer la sécurité des baignades dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale, mais surtout spéciale. Car le code général des collectivités territoriales confère au maire la police des baignades et activités nautiques. Ce que les élus doivent savoir.

Par Agathe Delescluse, avocate, cabinet Seban & Associés

1- Que prévoit la police des baignades ?

Le contenu de la police des baignades est défini à l'article L. 2213-23 du CGCT. Celle-ci comprend, classiquement, un volet réglementaire et un volet matériel.

La réglementation des baignades

Au titre du volet réglementaire, le maire :

- délimite les zones de baignade surveillée et détermine les périodes de surveillance ;
- réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour les activités aquatiques et nautiques ;
- interdit la baignade dans les zones dangereuses.

Par ailleurs, le maire est tenu d'informer le public, sur les conditions dans lesquelles les baignades et activités nautiques sont pratiquées, d'une part, et sur les éventuels dangers inhabituels ou spécifiques qui excèdent ceux contre lesquels les usagers doivent normalement se prémunir [1], d'autre part. Cette information doit être disponible en mairie et sur les lieux où les baignades et activités sont pratiquées.

S'agissant de la signalisation, un nouveau décret du 31 janvier 2022 est entré en vigueur depuis le 1^{er} mars, abrogeant celui du 8 janvier 1962 [2]. L'article D. 322-11-1 du code du sport prévoit ainsi désormais que les signaux rouges, jaunes et verts seront de forme rectangulaire, et que la zone de baignade surveillée sera délimitée par deux drapeaux rectangulaires et bicolores, composés de deux bandes horizontales, rouge en haut et jaune en bas. L'objectif est d'améliorer la lisibilité de la signalétique utilisée, notamment pour les touristes étrangers. Le décret est complété par une norme AFNOR qui détaille encore davantage la signalétique [3]. Cette norme n'est pas rendue obligatoire mais est mentionnée dans la notice du décret du 31 janvier 2022.

Les mesures d'assistance et de secours

Au titre du volet matériel de la police des baignades, le maire pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Pour ce faire il dispose des services d'incendie et de secours (SDIS) qui agissent, dans ce cadre, sous son autorité (art. L. 1424-2 et L. 1424-3 du CGCT).

Surveillance des baignades : un transfert possible mais très encadré

La surveillance des baignades, qui inclut également le sauvetage en mer et participe indéniablement à la sécurité des baignades, ne relève néanmoins pas, quant à elle, à proprement parler de la police des baignades. Dans ces conditions, elle peut être gérée en régie directement par la commune ou faire l'objet d'une délégation à un tiers, notamment dans le cadre d'un marché public de services [4]. A cet égard, rappelons que le principe selon lequel les pouvoirs de police ne se délèguent pas, ni ne s'exercent par voie contractuelle est affirmé de longue date et confirmé de manière constante tant par la jurisprudence administrative que constitutionnelle [5].

De la même manière, si les pouvoirs de police des baignades ne peuvent faire l'objet d'un transfert au bénéfice du président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI, voir art. L. 5211-9-2 du CGCT), l'organisation de leur surveillance peut faire l'objet d'un transfert de compétence à un tel établissement sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT [6]. La délégation ou le transfert ainsi envisagés correspondent à « l'armement » des postes de secours des zones de baignade surveillée, entendu comme leur approvisionnement au plan matériel (équipements d'intervention notamment) et humain.

La nécessité de recourir à des personnels qualifiés

La surveillance des baignades requiert des qualifications particulières et doit être assurée par des personnes au minimum titulaires d'un brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) ou d'un diplôme conférant le titre de maître-nageur sauveteur (MNS, voir art. D. 322-11 et A. 322-8 du code du sport). Pour être complet, on relèvera que les agents du SDIS peuvent assurer cette surveillance, qui ne constitue néanmoins pas une compétence obligatoire de leur part et doit donc être réalisée dans un cadre conventionnel [7].

2- Quelles responsabilités en cas d'accident ?

Les hypothèses d'engagement de la responsabilité des différents acteurs de la sécurité des baignades sont multiples et il est impossible de les envisager de manière exhaustive. Zoom sur les principes applicables en cas d'accident.

La responsabilité administrative et l'identification de la faute

Il convient d'abord de relever que c'est la responsabilité de l'administration qui est, en principe, susceptible d'être engagée, et non celle de l'autorité administrative ou de l'agent à l'origine du dommage, sauf faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions [8].

Par ailleurs, le régime de responsabilité sera celui de la faute, principalement au titre d'une carence de l'autorité de police. La victime devra ainsi démontrer une faute, un préjudice, et le lien de causalité entre cette faute et ce préjudice. L'administration pourra, quant à elle, s'exonérer totalement ou partiellement de sa responsabilité en cas de force majeure, cas fortuit, fait d'un tiers ou faute de la victime.

La faute pourra être identifiée tant au sein du volet réglementaire (erreur faite dans le classement d'une zone de baignade, absence, insuffisance ou imprécision de la signalisation – notamment des dangers –, absence d'édiction des mesures nécessaires à l'intervention rapide des secours en cas d'accident, etc.) que du volet matériel de la police des baignades (défaillance des services de secours).

S'agissant de la faute de la victime, l'imprudence de cette dernière sera souvent à l'origine d'une exonération de responsabilité, comme ce fût le cas, par exemple, d'un surfeur expérimenté et résidant de longue date de l'île de La Réunion, attaqué par un requin alors qu'un panneau indiquant « *baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls* » avait été implanté sur le site [9].

En outre, dans l'hypothèse où la surveillance des plages serait déléguée ou transférée, la responsabilité de la commune peut être exclue ou partagée si une faute est commise dans ce cadre [10].

Quand la responsabilité pénale pèse sur le maire

Il convient ici de distinguer la responsabilité pénale de la collectivité territoriale de celle du maire, en tant qu'autorité de police. En effet, les collectivités et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public (art. 121-2 du code pénal). Or, comme indiqué, les pouvoirs de police ne sont pas, d'une manière générale, déléguables.

Par conséquent, la responsabilité pénale d'une commune ne paraît pas pouvoir être retenue en cas de survenance d'un accident qui trouverait son origine dans une faute commise dans la mise en œuvre des pouvoirs de police du maire en matière de baignades.

L'absence d'engagement de la responsabilité pénale de la commune n'empêcherait pas, en revanche, le juge pénal de rechercher celle de son maire, au titre de ses pouvoirs de police, l'article 121-1 du code pénal disposant en effet que « nul n'est responsable que de son propre fait ». A noter que, si une personne morale est susceptible d'engager sa responsabilité pénale du chef des délits de blessures ou d'homicide involontaire pour une simple faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, la démonstration d'une faute qualifiée est exigée pour engager celle d'une personne physique – à l'instar du maire d'une commune – qui a « créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter » (art. 121-3 du code pénal).

Faute qualifiée ou délibérée ?

La faute qualifiée est une faute délibérée ou caractérisée.

La faute délibérée est consommée par la violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité particulière prévue par la loi ou le règlement. L'obligation doit être particulière, c'est à dire imposer « *un modèle de conduite circonstanciée précisant très exactement la conduite à avoir dans telle ou telle situation* » [11].

La faute caractérisée est celle qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité que l'auteur fautif ne pouvait ignorer. Elle présente un double caractère de gravité et d'évidence.

[1] Il s'agit ici d'une exigence jurisprudentielle. Pour un exemple récent : CAA Bordeaux, 24 juin 2019, n° 18BX02225

[2] Décret n° 2022-105 du 31 janvier 2022 relatif au matériel de signalisation utilisé pour les baignades ouvertes gratuitement au public, aménagées et autorisées ; décret n° 62-13 du 8 janvier 1962 relatif au matériel de signalisation utilisé sur les plages et les lieux de baignade

[3] Norme AFNOR SPEC X50-001

[4] CAA Marseille, 1^{er} octobre 2012, Commune de Villeneuve-de-la-Raho, n° 09MA01954

[5] CE, ass., 17 juin 1932, *Ville Castelnaudary* ; CE, 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt*, n° 170606 ; Cons. Const. 10 mars 2011, LOPPSI 2, n° 2011-625 DC

[6] V. notamment ce sens : rép. min. JOAN 8 septembre 2020 – QE n° 25856 du 14 janvier 2020

[7] CE, 17 mai 1999, *Fédération des maîtres-nageurs sauveteurs*, n° 197343 ; TA Montpellier, 14 juin 2011, *Commune de Mèze*, n° 0904562, AJDA 2011.1744)

[8] TC, 5 mai 1877, *Laumonier-Carriol*, Rec. p. 437

[9] CE, 22 novembre 2019, n° 422655

[10] Pour un exemple récent de distinction entre exercice des pouvoirs de police et surveillance de la baignade : CAA Bordeaux, 10 mars 2022, n° 20BX03026

[11] M PUECH, *De la mise en danger d'autrui*, D 1994, chron. p. 153