

Les pouvoirs du maire en matière de police des baignades et des activités nautiques

1. Champ de compétence

L'article L.2213-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que : « *le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plages 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 eaux¹* ».

La police des baignades s'exerce donc en mer, sur les cours d'eau et les plans d'eaux. La police des activités nautiques est limitée à celles pratiquées à partir du rivage, avec des engins de plage non immatriculés, de type surf, pédalo ou planche à voile.

Il incombe ainsi au maire de réglementer et de contrôler l'activité des baignades et des activités nautiques, y compris sur un cours d'eau ou un plan d'eau (CE, 9 mai 1980, *Commune de Ladignac-le-Long et consorts Courteille*, n° 7213 : rec. CE 1980, p. 876).

Il appartient en outre au maire de réglementer l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités et de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours.

2. Portée des obligations dévolues aux maires

Les obligations du maire en ce qui concerne la sécurité des baigneurs se traduisent principalement par une signalisation des dangers ou une interdiction pure et simple des baignades. Le manquement à ce devoir de réglementation engage la responsabilité du maire sur le fondement de la faute simple (CE, 9 mai 1980, précité). Toutefois, la faute de la victime (par exemple une imprudence caractérisée) peut exonérer la commune de toute responsabilité (CAA Douai, 26 nov. 2002, *Commune de Cayeux-sur-Mer*, req. n°00DA01118).

Le maire doit définir des zones surveillées et déterminer les périodes de surveillance

Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques. Il détermine des périodes de surveillance.

Hors des zones et des périodes de surveillance définies par le maire, l'article L 2213-23 du CGCT prévoit que les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des pratiquants.

Toutefois, si l'exigence de sécurité de la part de la commune est appréciée par les tribunaux de manière plus souple hors de ces zones surveillées, elle ne disparaît pas, notamment en cas de dangers particuliers associés à une forte fréquentation (CAA Bordeaux 19 mai 1993 *Néis*, req. n° 91BX00503 pour une période de surveillance trop tardive par rapport à la

¹ Au-delà de la limite précitée des 300 mètres, le pouvoir de police est confié au préfet maritime, notamment pour coordonner et mettre en œuvre les moyens de secours en mer.

fréquentation effective ; - CE, 25 juin 2008, n° 295849 pour une absence de dispositif d'alerte à proximité immédiate de la plage et un défaut de signalisation constitutifs d'une faute engageant la responsabilité de la commune).

Il est souligné que la circonstance que la commune ait institué une zone spéciale de surveillance des baignades ne saurait par elle-même avoir pour effet de dégager sa responsabilité à l'égard des accidents survenus en dehors de cette zone (CE, 9 février 1966, *ville du Touquet Paris Plage*, Rec. CE, p.91).

Le maire est tenu d'informer le public

Le maire est tenu d'informer le public des interdictions et conditions de pratique des baignades et des activités nautiques. Il lui incombe, notamment, de signaler aux baigneurs les dangers inhabituels, anormaux, non apparents, qui peuvent surprendre un nageur normalement prudent. Les baigneurs doivent connaître la nature du risque encouru et la limite des zones périlleuses.

Cette information est réalisée par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où les baignades ou les activités nautiques se pratiquent.

Ainsi, la responsabilité d'une commune a été engagée en cas d'insuffisance de signalisation d'un fort courant (CE, 30 janvier 1980, *Consorts Quintiou*, Rec. Tables p. 629), ou lorsque les dangers excèdent ceux contre lesquels les intéressés doivent personnellement se prémunir (CE 14 octobre 1977, *Commune de Catus*, Rec. Tables p. 731)

En outre, dans les zones surveillées du littoral consacrées à la baignade, le maire a une obligation de sécurité renforcée. Une simple signalisation des risques ne saurait suffire à le dégager de toute responsabilité (CAA Lyon, 8 juillet 1993, *Commune du Pradet*, req. n° 92LY01260).

Le maire doit prendre les mesures nécessaires d'assistance et de secours.

L'article L. 2213-23 prévoit que le maire « pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ».

Les mesures exigées pour la sécurité des baigneurs diffèrent selon la nature du lieu de baignade : dans l'hypothèse où le plan d'eau est aménagé et surveillé, la commune doit prévoir l'organisation des secours en cas d'accident, mais aussi le recrutement d'un maître nageur et s'assurer que le personnel de surveillance est dûment diplômé. Les communes peuvent également faire appel à des sapeurs-pompiers volontaires afin d'assurer, sous l'autorité du maire et auprès des services d'incendie et de secours, la surveillance des baignades.

Il incombe en outre aux communes sur le territoire desquelles sont situées des baignades, qui, sans avoir été aménagées, font l'objet d'une fréquentation régulière et importante, de prendre les mesures nécessaires à l'intervention rapide des secours en cas d'accident (CE, sect., 13 mai 1983, *Mme Lefebvre*, n° 30538, rec. CE, p. 194 ; - CAA Nantes, 21 mars 1990, *Consorts Dubouloz c/ Cne de Saint-Jean Trolimon*, Rec. p. 426), confirmé en cassation par CE, Sect., 28 juillet 1993, *Consorts Dubouloz*, Rec. CE, p.250). Ces mesures consistent, au minimum, en l'installation d'un poste téléphonique et la mise à disposition de bouées de secours auprès des baigneurs.

Le maire doit prendre les mesures nécessaires pour prévenir les atteintes à la sécurité publique qui pourraient résulter des pollutions de toute nature

La compétence du préfet pour interdire ou limiter l'utilisation des baignades aménagées en cas de pollutions n'a pas pour effet de dispenser le maire de son obligation fixée à l'article L. 2212-2 en matière de salubrité publique (CE, 30 juillet 1997, *Association Nos enfants et leur sécurité*, req. n° 150740)

3. Le maire peut voir sa responsabilité pénale engagée pour mise en danger d'autrui

L'article 121-3 alinéa 3 du code pénal prévoit en effet qu'il y a délit, lorsque la loi le prévoit, *"en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait"*.

L'alinéa 4 de l'article 121-3 ajoute : *"Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont 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, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer"*.

Depuis la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, le code pénal distingue donc entre l'imprudence qui a directement causé un dommage (*al. 3*) et celle qui a causé ce dommage indirectement (*al. 4*). Ainsi, lorsqu'une personne physique cause indirectement un dommage, sa responsabilité pénale ne pourra pas être engagée, sauf si elle présente certaines caractéristiques, soit qu'elle est commise une *"violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement"*, soit qu'elle ait commis une *"faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité"* qu'elle ne pouvait ignorer, à défaut de quoi sa seule responsabilité civile pourra être retenue.

On peut estimer que l'absence de signalisation dans une zone où la baignade est dangereuse n'exonérerait pas le maire de sa responsabilité pénale.

4. Le préfet peut exercer, dans certains cas, le pouvoir de police confié au maire

Comme pour les autres polices administratives, le pouvoir de police du maire peut être exercé par le préfet agissant sous couvert du régime de la substitution défini à l'article L. 2215-1 1° du CGCT.

Le préfet est compétent pour agir lorsque le champ d'application de la mesure de police excède le territoire d'une commune, ou en cas de carence des autorités municipales à prendre les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la tranquillité et de la sécurité publique. Dans ce dernier cas, toutefois, ce droit ne peut être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure du maire restée sans résultat.

Si le préfet n'exerce pas ce pouvoir en cas de carence du maire, sa propre responsabilité peut être mise en cause. Le préfet peut également voir sa responsabilité pénale engagée sur le fondement de l'article 121-3 précité du code pénal.