PLAGE ET SECURITE

IMPACT ET LIMITES DU PARTAGE DES RESPONSABILITES SUR L'EFFICACITE ORGANISATIONNELLE DES SECOURS

Par le CA (2S) Bertrand MASSONNEAU, directeur délégué au sauvetage littoral à la SNSM.

I. INTRODUCTION

L'objectif de cette représentation n'est pas de procéder à une revue exhaustive de la réglementation qui fixe les responsabilités des autorités en charge des secours et du sauvetage en mer.

Il est plutôt de nous amener à réfléchir sur une bonne compréhension de l'action de chacun des responsables et par conséquent sur une évolution de ces responsabilités pour rendre la mission plus efficace.

Je vous propose d'orienter notre réflexion sur la partie maritime du domaine qui nous intéresse en faisant plusieurs constats :

- *C'est la mer qui commande, ce que traduisent les données d'accidentologie,*
- *Face à cette situation, les autorités en charge de la sécurité ont le devoir de prendre les dispositions qui s'imposent en vue de porter secours aux personnes en difficulté,*
- *Les frontières et les limites administratives en mer sur lesquelles s'appuie la réglementation ne sont que des lignes immatérielles ou évolutives.*
- *En mer le sauvetage des vies est gratuit (conventions internationales),*
- *« Plage et sécurité » s'inscrit dans un espace maritime restreint où usagers et activités nautiques cohabitent en se prolongeant naturellement de part et d'autre, mais également au-delà des zones de baignade surveillées.*

II. UN ESPACE A MAÎTRISER

Fort de ces constats, je vous propose d'orienter notre réflexion sur l'espace qui s'étend de la laisse de mer à quelques milles nautiques au large.

Disons 5 MN parce que c'est le domaine d'accès possible aux titulaires du permis plaisance option côtière (6MN d'un abri) avec pour conséquence la possibilité qu'ont ces titulaires de participer avec des moyens nautiques motorisés aux opérations de sauvetage. C'est déjà le cas d'un grand nombre de MNS et de nageurs-sauveteurs.

C'est, comme nous l'avons constaté, l'espace qui présente la plus grande concentration d'utilisateurs appelés à cohabiter et dans lequel la réglementation doit prendre en compte le plus grand nombre de pratiques et la plus grande variété d'exposition aux risques.

C'est l'espace dans lequel les acteurs du sauvetage sont les plus nombreux et où ils peuvent dépendre de plusieurs autorités.

Quelles sont aujourd'hui les autorités en charge des secours et du sauvetage dans cette zone d'activités ?

III. LES RESPONSABLES DES SECOURS ET DU SAUVETAGE EN MER

Le responsable c'est l'Etat.

L'Etat, en l'occurrence, ce sont :

- **Les préfets maritimes et les délégués du gouvernement (outre-mer),**
- **Les préfets,**

Mais également,

- **Des élus, les maires qui participent à cette mission régaliennne.**

Quelles sont les caractéristiques essentielles de leurs responsabilités ?

LE PREFET MARITIME

- *Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'Etat en mer.*
- *Décret n°88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer.*

La responsabilité des opérations de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer, dans les zones de responsabilité française, appartient :

- en métropole, au **préfet maritime** ;

- dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, au **délégué du Gouvernement** assisté du commandant de la zone maritime.

Ces autorités assurent **la coordination de la mise en œuvre opérationnelle** de l'ensemble des moyens de secours, publics et privés, en mesure de participer à la recherche et au sauvetage des personnes en détresse en mer.

Ce pouvoir ne s'applique pas (à quelques exceptions près) :

- a) Dans les estuaires, en amont de la limite transversale de la mer ;
- b) Dans les ports, à l'intérieur de leurs limites administratives.

Toutefois, en métropole, **les préfets maritimes et les préfets de département** peuvent fixer par arrêtés conjoints d'autres limites que celles mentionnées à l'alinéa précédent, s'ils estiment celles-ci inadaptées en matière de sauvetage aux données géographiques locales. Les délégués du gouvernement outre-mer disposent des mêmes pouvoirs par voie d'arrêté.

Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des attributions particulières confiées aux maires des communes littorales.

Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (**C.R.O.S.S.**) relevant du ministre chargé de la mer et dirigés par des administrateurs des affaires maritimes représentants permanents des préfets maritimes sont, en métropole, centres de coordination de sauvetage maritime au sens de l'annexe de la convention internationale du 27 avril 1979.

LE PREFET DE DEPARTEMENT

Décret du 29 avril 2004, modifié par le décret du 16 février 2010.

Il représente l'Etat dans le département, il est investi d'une responsabilité de police administrative générale dans sa circonscription. Il a en charge la lutte contre les pollutions maritimes à terre et la mise en œuvre des moyens nécessaires face aux risques majeurs et aux catastrophes naturelles. Il exerce en outre des pouvoirs de police pour la conservation et l'exploitation du domaine public maritime et pour la gestion des ports d'intérêt national. Il est chargé de s'assurer **du bon respect de la réglementation littorale et notamment de l'inspection des plages.**

LE PREFET DE REGION, PREFET DE ZONE DE DEFENSE

Il représente l'Etat dans la région où se trouve le siège d'une zone de défense. Il prend alors le nom de préfet de zone de défense. Il anime et contrôle la préparation et la mise en œuvre de l'ensemble des mesures non militaires de défense, notamment celles qui sont **relatives à la prévention, à la protection et aux secours qu'exigent en tout temps la sauvegarde des populations.** En cas de crise majeure, nécessitant la mobilisation de moyens exceptionnels et affectant plusieurs départements, le préfet de zone, sur demande du ministre, peut coordonner l'action de tous les préfets de département concernés pour faire face aux événements.

Les domaines d'attribution des préfets et des préfets maritimes ne se recouvrent pas.

LE MAIRE

Article L2213-23 du CGCT.

« 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. »

Il doit :

- établir un règlement des baignades

« Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités.»

- organiser une 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 mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés. »

- signaler ou supprimer les dangers

« 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. »

- organiser les secours

« Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. »

Ce pouvoir ne se délègue pas.

Le maire, si les moyens mis en place le permettent, doit en outre participer autant que de besoin aux opérations de sauvetage au-delà des 300 mètres (décret 88-531 du 2 mai 1988). Il fait appel au préfet maritime (CROSS) en cas de besoin.

Nous assistons cependant à l'émergence des **Communautés de communes** dont les compétences, et non pas les responsabilités dans le domaine de « la police des baignades et des activités nautiques », sont différentes de l'une à l'autre.

Quelles sont donc, en fait, leurs responsabilités ?

Nous pourrions l'exprimer de la façon suivante :

Elles peuvent organiser, selon les compétences qui leur sont reconnues, la mise en place des moyens qui permettront au maire d'exercer ses responsabilités relatives à la police des baignades et des engins non immatriculés dans la bande des 300 mètres.

Le maire, qui ne délègue pas sa responsabilité, peut donc imposer ses choix dans le respect des conditions prévues par la réglementation.

IV. ANALYSE DE CETTE SITUATION

Nous sommes donc, dans la zone de responsabilité du maire, en présence de **deux responsables qui se partagent la mise en œuvre des moyens de secours et de sauvetage en mer**. Cette situation se traduit par **la reconnaissance d'une zone partagée et changeante**, celle des 300 mètres qui oscille là où des marées existent sans pouvoir être matérialisée dans ce cas précis.

La responsabilité du maire est donc restreinte et d'un exercice délicat :

- Il n'agit que sur une zone géographiquement limitée dans la profondeur,
- Son pouvoir ne s'exerce que sur une partie des activités pratiquées dans cette zone,
- La réglementation, obsolète (*circulaire 86-204 du 19/06/1986*), ne définit un dispositif que dans le cas des plages surveillées (**poste de secours**),
- Ce dispositif est lui-même parfois sous dimensionné en regard des risques et de la fréquentation,
- La gestion du reste de la zone est soumise à son appréciation et ne fait en général l'objet que d'une information sur l'autorisation des pratiques et éventuellement le périmètre où elles sont autorisées,
- Le maire doit, en outre, **financer le dispositif** mis en place.

En regard de ces dispositions, nous constatons :

- Qu'une partie des usagers évoluent sans discontinuité dans la zone de responsabilité du maire et celle, exclusive, du préfet maritime.
- Que le recueil des données d'accidentologie, bien qu'incomplet, fait état **d'un nombre conséquent de victimes en dehors des zones de baignade surveillées**.

Par conséquent :

Le besoin de sécurité couvrant l'ensemble des activités nautiques impose une organisation des secours plus performante, susceptible d'être mise en œuvre, si possible, sans discontinuité le long du littoral et au-delà des 300 mètres.

Les facteurs déterminants en sont les suivant :

- Le maintien de poste de secours liés à des zones de baignade dite surveillées.
- Le classement de ces postes de secours dans une catégorie de dispositifs prévisionnels de secours **DPS** couverts par un référentiel national fondé sur une véritable analyse des risques.
- La possibilité de compléter la couverture discontinue que représentent les postes de secours des plages par **des dispositifs mobiles de prévention et d'intervention**, parfaitement reconnus, dont les capacités devraient être :
 - o La surveillance et l'intervention, à l'intérieur des 300 mètres, dans les zones délicates et fréquentées du littoral qui ne sont pas couvertes par les postes de secours,
 - o La capacité d'intervenir jusqu'à 5 MN des côtes sous coordination des CROSS.

Ces dispositifs mobiles, qui pourraient également être activés **hors saison**, à la demande, devraient être armés par **des MNS ou des nageurs-sauveteurs titulaires, du permis plaisance option côtière et du SSA option littorale avec son volet pilotage**.

LA RESPONSABILITE OPERATIONNELLE

C'est un point clé, à examiner en termes d'efficacité et sur le plan juridique.

Aujourd'hui, **le maire** n'est, en fait, responsable que du **choix du dispositif** qui permettra d'assurer la sécurité des personnes sur le littoral et dans la bande des 300 mètres (baignades et engins non immatriculés).

N'ayant pas à sa disposition une structure compétente pour mettre en œuvre la surveillance d'une plage et maîtriser l'ensemble des activités nautiques, il est amené à faire appel à un ou plusieurs **acteurs du sauvetage**, compétents et agréés.

Ces acteurs sont :

- Les **CRS** dont **l'employeur est l'Etat**,
- Les **SDIS** qui sont **l'employeur** de leurs sauveteurs,
- Les **fédérations ou associations** agréées qui fournissent des sauveteurs dont **le maire est l'employeur**.

La cadre juridique d'**employeur** est déterminant dans notre réflexion car il implique une responsabilité qu'il convient de bien cerner.

Nous n'aurons pas le temps ici d'aller au bout du sujet, mais il me paraît indispensable de **statuer sur la responsabilité opérationnelle, dans la bande des 300 mètres, de l'acteur du sauvetage que le maire aura choisi**.

Fort de cette analyse générale, quelle peut être la bonne répartition des responsabilités au service d'une organisation performante, réalisable et juridiquement claire ?

V. PROPOSITIONS

Je vous en soumets trois :

1. **Maintenir le maire dans ses attributions, en précisant son domaine de responsabilité et celui des acteurs du sauvetage ainsi que les conditions de bonne réalisation de la mission sans discontinuité à l'intérieur et au-delà des 300 mètres.**
2. **Ne confier qu'au préfet maritime l'organisation et le pilotage de la sécurité en mer, y compris dans la bande des 300 mètres,**
3. **Confier cette responsabilité à une autre collectivité territoriale: Région, Département ou Communautés de communes.**

Commentaires :

- Face au **besoin de continuité opérationnelle du sauvetage dans la bande des 300 mètres et au-delà**, les grands acteurs du sauvetage développent progressivement des brigades nautiques ou des dispositifs de prévention et d'intervention mobiles aptes à agir au moins jusqu'à 2 MN et si possible jusqu'à 5 MN.
- Ces initiatives sont des réponses au besoin que nous venons d'identifier. La récente **création d'un SSA en milieu naturel** traduit, quant à lui, une volonté du ministère de l'intérieur (**DGSCGC**) de définir les qualifications nécessaires à la mise en œuvre de sauveteurs aptes à répondre aux évolutions pressenties.
- En revanche, la question se pose de savoir qui doit **financer ces dispositifs** dont le domaine et la zone d'intervention dépassent la simple surveillance des baignades financée par les municipalités.
- Ne confier la mission qu'au préfet maritime (ou délégué du gouvernement outre-mer) présente l'avantage de ne confier qu'à un seul responsable l'ensemble du domaine maritime mais suscite deux questions :
 - L'aptitude des CROSS à gérer une organisation qui inclut la surveillance des baignades,
 - Le financement de la prestation des acteurs du secours et le choix de leur répartition sur le littoral.
- Confier cette responsabilité à une autre collectivité est un transfert de responsabilité qui ne modifie pas fondamentalement les données opérationnelles de cette analyse, décharge le maire d'une responsabilité qui l'expose juridiquement et peut favoriser un financement partagé.

Je vous remercie de votre attention.