

La responsabilité de l'État dans le fonctionnement des secours en mer : L'incidence de la réduction des subventions à la SNSM

Julien BELDA⁽¹⁾

DESS de Droit Maritime
Juriste SPL – Gestion et
aménagement portuaire
Consultant Maritime et
Portuaire
La Ciotat

ENGLISH SUMMARY

This year, the association « Société Nationale des Sauveteurs en Mer » (SNSM), which provides assistance to more than 8,000 people each year along and off the coasts (Métropole and Outre Mer) celebrates its 50th anniversary. While the popularity and dynamism of this unanimously recognized structure reflect its effectiveness, the lack of a long-term financial commitment by the State and, more generally, the context of a general decline in public funding, render more and more problematic any program for the renewal of SNSM resources. If this difficult financial situation ultimately undermines the proper functioning of rescue missions, it will also bring to the forefront the liability of the State as the prime responder for rescue at sea.

La loi est particulièrement claire : « La sécurité est un droit fondamental... L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, ... à la protection des personnes et des biens »⁽²⁾. La sécurité civile... « a pour objet la prévention des risques de toute nature... ainsi que la protection des personnes »⁽³⁾. L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national « il en définit la doctrine et coordonne ses moyens »⁽⁴⁾.

L'État n'est pas le seul à assumer les missions de sécurité et de secours. Le maire dispose notamment du pouvoir de police de la sécurité publique⁽⁵⁾. Cependant, depuis la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral », le maire ne dispose plus en mer, dans la zone de 300 mètres à compter de la limite de la mer, que d'un pouvoir de police spéciale des baignades et des nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Ainsi, la commune n'est pas

(1) Aux bénévoles qui participent aux sauvetages en mer au service des autres ; A Robert REZENTHEL, mon Professeur, avec toute mon amitié.

(2) Art. L 111-1 du code de la sécurité intérieure.

(3) Art. L 112-1 du code de la sécurité intérieure.

(4) Art. L 112-2 du code de la sécurité intérieure.

(5) Art. L 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Ce pouvoir de police général ne s'exerce sur le littoral que jusqu'à la limite des eaux de la mer (art. L 2212-3 du code général des collectivités territoriales).

chargée d'assurer les secours aux victimes de naufrages ou d'abordages de navires en mer.

Le Préfet maritime a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer, notamment en ce qui concerne « la sauvegarde des personnes et des biens »⁽⁶⁾.

Depuis plus d'un siècle, les sauveteurs en mer interviennent pour la sauvegarde des vies humaines en mer et sur le littoral. L'association « Société Nationale de Sauvetage en Mer » a été créée en 1967 par la fusion de la société centrale de sauvetage des naufragés et la sociétés des hospitaliers sauveteurs bretons.

Elle a notamment pour but de :

- susciter et encourager toutes initiatives et tous concours tendant à accroître l'efficacité de la sauvegarde de la vie humaine en mer, sur les côtes et, éventuellement, sur les voies navigables et les plans d'eau intérieurs,

- établir les prévisions, réaliser, gérer et maintenir en condition les moyens nécessaires à la sauvegarde en mer et sur les côtes et les mettre en œuvre suivant les directives des autorités responsables,

- instituer et exercer une action préventive permanente parmi les usagers de la mer,

- former et entraîner les personnels nécessaires à l'exécution des tâches ci-dessus.

Pour remplir ses missions statutaires (notamment sauver des vies en mer et sur le littoral, former pour sauver, prévenir des risques), l'association fait appel à des bénévoles et des volontaires (autour de 7000 personnes) qui sont intégrés dans l'organisation du sauvetage en mer et sur les côtes (218 stations), sous le contrôle des autorités responsables.

Afin d'équiper ces bénévoles en moyens de sauvetage et faire face à leurs frais de fonctionnement, l'association sollicite des subventions publiques et fait appel à la générosité du public⁽⁷⁾, en complément de ses ressources propres.

Aujourd'hui, le bon fonctionnement de l'association (30 millions d'euros) dépend principalement de la générosité du public et du mécénat qui couvrent entre 70 et 80% de son budget. La part de l'Etat est stable depuis une dizaine d'années à 2,2 millions d'€ soit moins de 8 % du budget actuel de l'association⁽⁸⁾.

A défaut d'engagement financier pérenne de l'Etat sur ses moyens, cette association à but non lucratif de type loi 1901 déclarée d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat du 30 juillet 1970 a été déclarée en 2017 « grande cause nationale » par le Premier Ministre Bernard Cazeneuve. A noter par ailleurs que la loi Notre a finalement permis de préserver la possibilité pour les collectivités de subventionner l'association et qu'une taxe sur les éoliennes a été mise en place⁽⁹⁾.

(6) art. 1^{er} du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié relatif à l'organisation de l'État en mer.

(7) Pour réaliser un don à la SNSM (réduction d'impôt de 66%) <https://don.snsm.org/>

(8) Les rapports financiers de la SNSM sont disponibles sur le site de l'association.

(9) Les sociétés en charge d'exploiter des parcs éoliens en mer sont soumis à une taxe, dont le montant et les modalités sont fixés par le Code général des impôts (articles 1519 B et 1519 C) : 5 % seront affectés aux organismes de secours et de sauvetage en mer.

En tant qu'association, la SNSM dispose de la liberté de gestion, cependant afin d'assurer les secours en mer elle doit être agréée par l'État.

I - NATURE JURIDIQUE DES SECOURS EN MER ET ATTRIBUTIONS DE L'ÉTAT

L'organisation et la réalisation d'opérations de secours en mer constitue une mission de service public, même en dehors des zones de responsabilité des centres de coordination de sauvetage maritime relevant des autorités françaises⁽¹⁰⁾ telles qu'elles ont été définies par la convention SOLAS, la convention de Hambourg du 27 avril 1979 et les textes de droit interne⁽¹¹⁾.

La participation à une mission de service public n'implique pas nécessairement une délégation de service public ou une concession. C'est ainsi que le Conseil d'État a jugé que : « *Considérant que, lorsqu'elles sont responsables d'un service public, des collectivités publiques peuvent aussi décider d'en assurer directement la gestion ; qu'elles peuvent, à cette fin, le gérer en simple régie, ou encore, s'il s'agit de collectivités territoriales, dans le cadre d'une régie à laquelle elles ont conféré une autonomie financière et, le cas échéant, une personnalité juridique propre...* »

« *Considérant en outre que, lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, elle ne peut, en tout état de cause, être regardée comme bénéficiant de la part d'une personne publique de la dévolution d'une mission de service public ; que son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements* »⁽¹²⁾.

Le rôle de l'État est déterminant s'agissant des secours en mer. Selon l'article L 742-8 du code de la sécurité intérieure : « *L'État coordonne la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer* », l'article suivant dispose que : « *Les organismes de secours et de sauvetage en mer sont agréés par l'autorité administrative* ». L'article R 742-14 dudit code dispose que : « *L'implantation, les caractéristiques et les conditions d'utilisation des unités de sauvetage des organismes de secours et de sauvetage en mer agréés sont soumis à l'approbation du ministre chargé de la mer* », tandis que selon l'article suivant : « *Les organismes de secours et de sauvetage en mer agréés doivent tenir leurs unités de sauvetage dans un état de disponibilité approprié à leur fonction et informer de cet état le centre de coordination de sauvetage maritime* ». Il y a bien un contrôle de la part de l'État sur les conditions d'intervention des secours en mer, dont les prestations de la SNSM.

(10) CE sect. 12 octobre 2009, Mme Charline C..., veuve B..., req n° 297075.

(11) Cf. code de la sécurité intérieure et le code des transports notamment son Titre 6 Secours, assistance en mer et événements de mer.

(12) CE sect. 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence, req n° 284736.

La loi prévoit un agrément, c'est-à-dire que par cette mesure de police administrative, l'État apprécie les capacités en moyens humains et matériels de l'organisme à accomplir ses missions, et contrôle les conditions d'accomplissement desdites missions. Le code de la sécurité intérieure comporte diverses dispositions s'imposant aux organismes de secours en mer.

Ainsi, « *Chaque unité de sauvetage doit être composée du personnel et dotée du matériel appropriés à l'accomplissement de sa mission en application des chapitres Ier et II de l'annexe de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime faite à Hambourg le 27 avril 1979* »⁽¹³⁾. En outre, on relève que : « *L'agrément des organismes de secours et de sauvetage en mer prévu par l'article L 742-9 est accordé par décision du ministre chargé de la mer. Il ne peut être octroyé qu'à des fondations ou des associations reconnues d'utilité publique disposant de moyens nautiques et exerçant à titre d'activité principale le secours et le sauvetage des personnes en détresse en mer* »⁽¹⁴⁾.

« *Les organismes de secours et de sauvetage en mer agréés doivent tenir leurs unités de sauvetage dans un état de disponibilité approprié à leur fonction et informer de cet état le centre de coordination de sauvetage maritime* »⁽¹⁵⁾.

Peut-on considérer que la SNSM agit pour le compte et sous la responsabilité de l'État ?

L'agrément et l'octroi de subventions de la part de l'État ne saurait caractériser l'existence d'un mandat de la part de celui-ci au profit de la SNSM. Selon l'article 1984 du code civil : « *Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom* ». Le mandat est gratuit s'il n'y a convention contraire. En principe, la preuve de l'existence et de l'étendue d'un mandat ne peut être rapportée que par écrit⁽¹⁶⁾. La théorie du mandat apparent n'est admise qu'en cas de croyance légitime dans la réalité du mandat⁽¹⁷⁾, cependant les relations entre l'État et la SNSM étant de nature réglementaire, y compris pour l'agrément⁽¹⁸⁾, elles ne semblent pas entrer dans le champ de cette théorie.

Sur le plan financier, l'utilisation des subventions accordées par l'État est contrôlée par la Cour des comptes. Selon l'article L 111-7 du code des juridictions financières : « *La Cour des comptes peut exercer, dans les conditions fixées par voie réglementaire, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat...* ». Un tel contrôle n'implique pas un lien de préposition entre l'État et la SNSM.

(13) Art. R 742-9 du code de la sécurité intérieure.

(14) Art. R 742-13 du code de la sécurité intérieure.

(15) Art R 742-15 du code de la sécurité intérieure.

(16) Cass. 1^{ère} ch. civ 2 décembre 2015, pourvoi n° 14-17211.

(17) Cass. 3^{ème} ch. 4 octobre 2000, pourvoi n° 99-11268, *Bull civ III* n° 160 p. 111. Pour la Cour de cassation, le mandat apparent a pour seul effet d'obliger le mandant à exécuter les engagements pris par le mandataire envers les tiers (Cass. com. 21 mars 1995, pourvoi n° 93-13132, *Bull civ IV* n° 101 p. 89). Le juge administratif admet également la théorie du mandat apparent (CE 4 avril 2005, M. Thierry YX, req n° 257579).

(18) CE 3 mai 2004, Fondation assistance aux animaux, req n° 249832.

II - LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DANS LE FONCTIONNEMENT DES SECOURS EN MER

L'association fonctionne librement selon ses statuts, elle gère son patrimoine et son personnel. Certes, elle est tenue de respecter les conditions de son agrément, mais elle est dans une situation équivalente à celle d'un concessionnaire de service public qui assume la responsabilité des activités qu'il exerce, l'autorité concédante n'étant responsable qu'à titre subsidiaire en cas d'insolvabilité dudit concessionnaire⁽¹⁹⁾.

Il a été jugé que l'État était tenu d'apporter son assistance en mer aux personnes⁽²⁰⁾, et qu'en cas de carence de sa part, il était susceptible d'engager sa responsabilité.

L'insuffisance de moyens humains et matériels dans l'exécution des missions de secours, peut engager la responsabilité de la personne publique en cause⁽²¹⁾. Cela pourrait être le cas à l'égard des tiers victimes d'un péril en mer, en raison d'une absence de contrôle du respect des conditions d'agrément de la SNSM notamment sur l'état du matériel et la qualification des sauveteurs. Si une défaillance de l'organisme de secours était constatée lors du contrôle, l'État pourrait suspendre ou retirer son agrément, mais dans ce cas, il lui revient d'assurer directement les missions de secours.

Bien qu'exerçant une mission de service public relevant de la compétence de l'État, la SNSM doit assumer la responsabilité des conséquences de fautes ou de la maladresse de ses agents. C'est ainsi que la SNSM a été jugé partiellement responsable de la perte d'un navire de plaisance qu'elle a tenté de déséchouer lors d'une opération de sauvetage,⁽²²⁾ et responsable d'un abordage causé par un navire qu'elle avait pris en remorque dans le cadre d'une opération d'assistance⁽²³⁾. La responsabilité de l'organisme de sauvetage en mer, engagée à raison des dommages corporels ou matériels qui sont en relation directe avec l'opération d'assistance ou de sauvetage, peut être soumise à limitation⁽²⁴⁾.

Malgré le bénévolat qui caractérise les actions de la SNSM, celle-ci peut être rémunérée sous la forme de barèmes pour les opérations d'assistance maritime qu'elle réalise⁽²⁵⁾. Elle ne fait l'objet d'aucune exclusion au regard des dispositions des articles L 5132-1 et suivants du code des transports.

Ajoutons que les navires et embarcations affectés au sauvetage en mer, sont exonérés des droits de port sur le navire ou de redevance pour occupation du domaine public portuaire, la SNSM étant sans aucun doute possible « *un organisme à but non lucratif concourant à la satisfaction d'un intérêt général* » au sens du cinquième alinéa de l'article L 2125-1 du code général de la propriété des personnes

(19) CE 11 décembre 2000, M. Cordie et M. Perfetini, req. n° 203036.

(20) CE 24 juillet 1984, M. Renucci, req. n° 47835.

(21) CE sect 28 juillet 1993, consorts X..., req. n° 117449 ; CE 3 mars 1971, Dame Y..., req. n° 78608.

(22) CA Paris du 3 nov. 2016, DMF 2016 n° 786, p. 979, navire *Cristina*, obs. Pierre Bonassies.

(23) Cass. com., 21 mars 2006, DMF 2006 n° 676, p. 1008, navire *Le Noroît*, obs. Martine Rémond-Gouilloud.

(24) Art L 5132-12 du code des transports.

(25) Cass. com., 11 mars 1997, pourvoi n° 95-13926.

publiques. Cette mesure doit s'interpréter comme la contrepartie de la disponibilité des organismes de secours pour l'exercice de missions de service public à caractère administratif. En tout état de cause, s'agissant de telles missions concernant la sécurité, les subventions ne sont pas incompatibles avec les règles relatives aux aides d'État de l'Union européenne dans la mesure où elles ne concernent pas des activités de nature économique⁽²⁶⁾.

Malgré les difficultés de gestion, l'équilibre obtenu avec la place de la SNSM dans l'organisation du sauvetage en France est considéré pourtant comme « *pertinent et finalement peu coûteux pour les finances publiques, comparé à d'autres systèmes en vigueur en Europe. De plus, aucun système alternatif n'est susceptible d'être proposé sans une modification profonde de cette organisation qu'il ne me paraît pas, au demeurant, utile d'envisager* »⁽²⁷⁾.

Si aucune disposition législative ou réglementaire n'impose l'octroi de subventions à la SNSM, en revanche, le retrait ou la réduction de celles-ci pourrait engager la responsabilité de l'État dans certaines circonstances⁽²⁸⁾. Par exemple, l'État ne saurait imposer des conditions lors de l'agrément en vue de la réalisation d'opérations de secours, sans s'assurer que la SNSM dispose des moyens financiers pour les remplir.

Les relations financières entre l'État et la SNSM ne sauraient affecter l'organisation et l'intervention des secours en mer. Selon la loi, c'est une mission qui incombe en premier lieu à l'État.

(26) CJCE 18 mars 1997, Diego Cali & Figli Srl, aff. n° C-343/95, Rec. p. I-1580.

(27) Rapport au Premier Ministre sur la pérennisation du modèle de la société nationale de sauvetage en mer en date de 1^{er} juillet 2016 présenté par Madame Chantal Guittet, Députée du Finistère. Le lecteur pourra utilement s'y référer pour une étude approfondie de la SNSM.

(28) Sur le principe : CE 20 juin 2012, commune de Dijon, req. n° 342666 ; CE 16 février 2005, M. René X..., req. n° 257253 ; CE 30 mars 1990, association « Société des courses de Questembert Malestroit », req. n° 74499.