

## sommaire

### CHRONIQUES

Le débat sur le port du voile lors des sorties scolaires : la face cachée de la remise en cause du principe de laïcité-neutralité dans les services publics locaux ..... 823  
Florence NICOUD

La loi du 6 août 2019 : transformation ou réforme de la fonction publique territoriale ? ..... 828  
Guillaume GLÉNARD

### JURISPRUDENCE

#### Actes des collectivités locales

L'auto-évaluation est-elle compatible avec les principes de la commande publique ? ..... 834

■ CE (7/2 CHR) 22 novembre 2019, *Société Autocars Faure, Société Cars Annequin*, n°s 418460 et 418461

Conclusions Mireille LE CORRE

Un ensemble immobilier à usage de casino, construit dans le cadre d'une délégation de service public peut-il constituer un bien de retour ? ..... 839

■ CE (8/3 CHR) 23 janvier 2020, *Société Touristique de La Trinité*, n° 426421

Conclusions Romain VICTOR

#### État

Quel est l'objet du contrôle exercé par le préfet sur les actes de disposition d'une fondation reconnue tel qu'un bail ? ..... 844

■ CE (8/3 CHR) 8 novembre 2019, *M. Fontenay*, n° 421867

Conclusions Romain VICTOR

#### Compétences des collectivités locales

Une région peut-elle financer des dépenses d'équipement de police municipale et de vidéo-protection au profit de communes ? ..... 849

■ TA Marseille (1<sup>re</sup> ch) 17 décembre 2019, *Préfet de Région PACA c/ Région PACA*, n° 1703337

Conclusions Xavier HAÏLI

#### Police administrative

Une interdiction de baignade doit-elle expliciter les risques encourus par les baigneurs ? ..... 856

■ CE (5/6 CHR) 22 novembre 2019, *Consorts F*, n° 422655

Conclusions Nicolas POLGE

#### Travaux publics locaux

Quel est le pouvoir du juge saisi d'une demande de démolition d'un ouvrage public ? ..... 862

■ CE (2/7 CHR) 29 novembre 2019, *M. Pinault*, n° 410689

Conclusions Guillaume ODINET

Observations Norbert FOULQUIER

#### Finances publiques locales

Le manquement du comptable public à ses obligations de contrôle cause-t-il systématiquement un préjudice financier à l'organisme concerné ? ..... 873

■ CE 6 décembre 2019, *Oniam*, n° 418741

■ CE 6 décembre 2019, *Ministre de l'Action et des comptes publics*, n° 425542

Conclusions Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE

Observations Stéphanie DAMAREY

#### Contentieux des collectivités locales

Une résidence sociale destinée à l'hébergement d'adultes autistes doit-elle être regardée comme un bâtiment à usage principal d'habitation au sens de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative ? ..... 887

■ CE (5/6 CHR) 22 novembre 2019, *M. A. et autres*, n° 420948

Conclusions Nicolas POLGE

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI ..... 892

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI ..... 896

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ INSTITUANT DES VOIES RÉSERVÉES À LA CIRCULATION DES CYCLES À PARIS ..... 902

# BJCL

comité de rédaction

## Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes  
Avocat au Barreau de Paris

## François SÉNERS

Conseiller d'État

## Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

## Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

## Pierre Collin

Conseiller d'État

## Claire Cornet

Administrateur territorial

## Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit  
à l'Université Grenoble-Alpes

## Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département  
de la Moselle – Ancien président de l'Association  
des directeurs généraux et directeurs généraux  
adjoints des services des départements et régions

## Mattias Guyomar

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

## Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

## Christian Pisani

Notaire

## Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse  
des dépôts

## Rémy Schwartz

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

## Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé  
à l'Université de Lorraine

## Laurent Touvet

Conseiller d'État

## Éditorial

### Engagement dans la vie politique locale et proximité de l'action publique

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 a finalement été adoptée et publiée au JO le 28 décembre dernier.

Elle a été présentée comme constituant le premier volet de la réponse que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour lutter contre la fracture territoriale comme un « *nouveau pacte territorial [pour] réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural* ».

Elle comprend plusieurs titres :

Titre I : Libertés locales : conforter chaque maire dans son intercommunalité ;

Titre II : Simplifier le fonctionnement du conseil municipal ;

Titre III : Libertés locales : renforcer les pouvoirs de police du maire ;

Titre IV : Libertés locales : simplifier le quotidien du maire ;

Titre V : Reconnaître et renforcer les droits des élus.

Il s'agit simplement d'une avancée relative dont il sera rendu compte dans un prochain numéro du *BJCL*, notamment en ce que le texte entend renforcer les droits des élus.

D'autres textes sont en préparation même si la période s'y prête mal avec la discussion plus que houleuse du projet de loi sur les retraites et la proximité des élections municipales.

À propos de ces dernières, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 10 décembre 2019 vient changer les règles de comptabilisation du rapport de forces politiques lors des prochaines élections municipales ; il donne injonction aux préfets de ne plus attribuer de nuance politique aux listes dans leur ensemble et aux candidats individuellement dans les communes de moins de 9 000 habitants. Cette circulaire vient de soulever un tollé notamment au sein des spécialistes de la vie politique qui considèrent qu'elle porte gravement atteinte à un principe fondamental de la démocratie municipale, à savoir la connaissance pleine et entière des affiliations politiques des candidats en lice pour le scrutin de mars. Depuis 2014, cette information était en effet disponible pour toutes les communes de plus de 1 000 habitants.

On peut s'interroger en effet sur les raisons de l'adoption de cette circulaire. ■

Bernard POUJADE

## Police administrative

# Une interdiction de baignade doit-elle expliciter les risques encourus par les baigneurs ?

**RÉSUMÉ** Un maire remplit suffisamment son obligation d'information du public, prévu par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, en prenant un arrêté municipal qui désigne une zone littorale comme un site dangereux, dont l'accès ne peut se faire qu'aux risques et périls de la population et qui y interdit la baignade, et en installant de manière visible sur le site un panneau mentionnant : « baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls ». Cette information est suffisante alors même qu'elle ne mentionne pas explicitement le risque d'attaque de requin.

**ABSTRACTS** Commune ■ Attributions ■ Police ■ Police de la sécurité ■ Police des lieux dangereux ■ Lieux de baignade ■ Obligation d'informer le public (article L. 2213-23 du CGCT) ■ Contenu suffisant ■ Existence.

CE (5/6 CHR) 22 novembre 2019, *Consorts F.*, n° 422655 – M. Rousselle, Rapp. – M. Polge, Rapp. public – SCP Rousseau, Tapie, Av.

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

## Conclusions

### Nicolas POLGE, rapporteur public

Le 5 août 2012, vers 17 h 15, alors qu'il pratiquait le surf sur le domaine public maritime, au droit de la commune de Saint-Leu, à la Réunion, M. F. a été victime d'une attaque de requin, à la suite de laquelle il a dû subir l'amputation de la main droite et d'une partie de la jambe du même côté. Avec son épouse et ses enfants, il a recherché la responsabilité de l'État en invoquant la carence de l'autorité préfectorale dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative.

### Un nouveau contentieux relatif à des attaques de requins

L'accident de M. F. s'est produit dans un contexte dont le juge des référés du Conseil d'État a eu à connaître l'année suivante. Onze attaques de requins, dont cinq mortelles, avaient eu lieu entre juin 2011 et juillet 2013 à l'ouest de l'île de la Réunion. Les victimes étaient pour la plupart des pratiquants de sports de glisse, mais la dernière, le 15 juillet 2013, était une adolescente qui se baignait à proximité du rivage. La commune de Saint-Leu avait alors saisi le juge des référés du tribunal administratif de Saint-Denis d'une

demande en référé-liberté tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet d'autoriser, et même d'encourager le prélèvement, de requins-bouledogue adultes, afin de réduire le risque. Saisi en appel par le ministre de l'Intérieur, le juge des référés du Conseil d'État, par son ordonnance du 13 août 2013, a retenu que « l'existence d'un tel risque mortel, notamment pour une activité ordinaire de baignade proche du rivage révèle un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes qui excède ceux qui peuvent être normalement encourus lors de la pratique d'une activité sportive ou de loisirs par une personne avertie du risque pris », de sorte que, rapporté à l'insuffisance des mesures prises jusqu'alors, ce risque caractérisait tant une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue tout simplement le droit au respect de la vie que la situation d'urgence requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Votre juge des référés a alors rappelé que si certaines nouvelles mesures envisageables en urgence relevaient de la compétence du maire, le préfet pouvait également être compétent, à trois titres différents :

– soit, sur le fondement du 1° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, en cas de carence du

maire dans l'exercice de la police municipale, laquelle inclut spécialement, en vertu de l'article L. 2213-23 du même code, « la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés », qui « s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux ». Selon, encore, à ce jour, votre décision du 25 juillet 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Alfonsi*<sup>1</sup>, le défaut de mise en œuvre par le préfet de ce pouvoir de substitution engage la responsabilité de l'État en cas de faute lourde ;

– soit, sur le fondement du 3° du même article, pour prendre des mesures dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

– soit encore au titre des pouvoirs de police spéciale qu'il tire du décret 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve nationale marine de la Réunion, pris sur le fondement des articles L. 332-1 à L. 332-27 du code de l'environnement, même si, comme l'a relevé le juge des référés du Conseil d'État, ces derniers pouvoirs ont pour objet principal la gestion et la protection de la réserve naturelle.

Puis le juge des référés du Conseil d'État a énuméré les mesures, relevant de la compétence de l'autorité de police municipale ou préfectorale, susceptibles de réduire les risques d'atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle des baigneurs ou des pratiquants de sports nautiques :

– l'interdiction ou la limitation de toutes les activités de loisirs nautiques ou de certaines d'entre elles dans les zones à risques ;

– une signalisation de ces zones très visible, explicite sur les risques exceptionnels encourus en cas de non-respect de la réglementation, avec information générale des publics concernés susceptibles d'accéder à ces zones ;

– la mise en place de dispositifs de surveillance des requins et d'alerte des personnes dans les zones où se pratiquent ces activités, lorsqu'elles ne sont pas interdites ;

– l'installation d'équipements faisant obstacle à l'entrée des requins dans les espaces ainsi sécurisés, ou des mesures assurant leur pêche sélective ;

– enfin, le prélèvement de requins des espèces dangereuses non protégées, soit, à la Réunion, des requins-bouledogue et des requins-tigre, cette dernière mesure, controversée, semblant ne pouvoir être efficace que si les requins sont sédentarisés.

Enfin, ayant déjà recensé, aux stades de l'appréciation de l'atteinte à une liberté fondamentale et de l'urgence, les mesures déjà prises, qu'il a jugé insuffisantes, de même que celles prises en exécution de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif, le juge des référés du Conseil d'État a précisé les mesures qui lui paraissaient nécessaires de toute urgence de la part du préfet « *dans l'attente des effets éventuels des autres mesures annoncées ou envisagées* » :

– mettre en place une signalisation adaptée des interdictions ou des limitations de baignade et d'activités nautiques, en précisant clairement la nature des risques ;

– assurer une information sur ces interdictions et risques non seulement de la population permanente mais aussi des

personnes ne résidant pas habituellement dans l'île et qui sont donc moins sensibilisées à ces risques ;

– à ce titre, s'assurer d'une information suffisante du public sur les interdictions de baignade et de certaines activités nautiques édictées, jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2013, et sur les risques encourus par le non-respect de ces interdictions, cette information devant être faite, d'une part, sur les lieux où ces interdictions s'appliquent et, d'autre part, par les voies de communication les plus appropriées, à destination de l'ensemble des populations concernées dans le département.

Et il a enjoint au préfet d'y procéder, dans le délai de dix jours, en réformant l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif en ce qu'elle avait de contraire.

## Les juges du fond ne reconnaissent pas de faute de la commune et du préfet

Malgré les défaillances que cette ordonnance paraissait révéler a posteriori, le tribunal administratif de La Réunion et la cour administrative d'appel de Bordeaux ont rejeté les demandes indemnitaires des consorts F.

Le tribunal avait raisonné en deux temps ; la cour en a ajouté un troisième.

Dans un premier temps, la cour administrative d'appel a estimé qu'à l'endroit de l'accident, l'interdiction de la baignade par un arrêté du maire de Saint-Leu du 1<sup>er</sup> mars 2011, matérialisée par un panneau sur lequel était mentionné « baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls », ne permettait de reprocher aucune carence au maire, ni, par suite, au préfet dans l'exercice de son pouvoir de substitution.

Dans un deuxième temps, la cour s'est fondée sur les circonstances propres à la personne de M. F., surfeur expérimenté qui connaissait les lieux, et à son comportement, consistant à s'exposer à un risque qu'il savait encore plus élevé en prolongeant sa pratique à une heure avancée de la journée, après 17 h 00, ainsi que sur la publicité faite par la mairie de Saint-Leu et la préfecture sur les risques d'attaque, pour en déduire que l'accident dont il a été victime ne peut être attribué et imputable qu'à sa seule imprudence.

Dans un troisième temps, la cour a ajouté « au surplus » une longue phrase difficilement intelligible mais dont on croit retirer qu'elle écarte également toute faute du préfet au titre des mesures de police qui excèdent le territoire d'une commune, ainsi qu'au titre des mesures de prélèvement de requins-bouledogue ou requins-tigre dans les eaux de la réserve naturelle maritime, en raison de l'absence de données scientifiques suffisantes, à la date des faits, pour permettre des prélèvements efficaces.

Si l'on accepte de lire ainsi ce troisième volet de l'arrêt, il n'y a pas à retenir l'insuffisance de la motivation – que son obscurité rendrait tentante. L'autre moyen dirigé contre cette partie de l'arrêt critique une erreur de qualification juridique à ne pas avoir retenu comme fautive l'absence de réalisation par le préfet d'études complémentaires pour apprécier l'utilité de prélèvements. Mais au vu des écritures d'appel des requérants sur ce point, le moyen peut être regardé comme nouveau en cassation. En effet, si est mentionnée page 18 de leur mémoire d'appel l'insuffisance du

<sup>1</sup> N° 293882 : Rec., T., p. 705, 982 et 1070.



programme d'études, c'est seulement dans le cadre d'une citation de l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 13 août 2013, tandis que, deux pages plus loin, ils mentionnaient précisément, comme l'une des rares mesures qu'ils reconnaissaient avoir été prise utilement, l'engagement d'un programme d'étude.

Au demeurant, ces deux moyens portent sur des motifs qui sont introduits comme surabondants par les mots « au surplus » et paraissent bien tels, puisqu'ils viennent après les motifs par lesquels la cour impute l'accident à la seule imprudence de M. F.

On peut par ailleurs accepter de regarder ces motifs sur l'exonération de toute responsabilité de l'administration comme ne faisant pas déjà double emploi avec les motifs relatifs à l'absence de carence de la commune et donc de faute du préfet dans l'exercice de son pouvoir de substitution, car ils ne sont pas sans lien les uns avec les autres, à travers la question du caractère suffisant de l'information accessible à M. F. sur la nature du danger existant.

### La question de la part de responsabilité de la victime

Ces motifs relatifs à l'imprudence de M. F. sont eux-mêmes critiqués par un moyen d'insuffisance de motivation et un moyen de dénaturation.

Mais l'arrêt est suffisamment motivé sur ce point, la question du caractère suffisant de la motivation étant distincte du caractère convaincant des circonstances de fait retenues par la cour, parmi lesquelles, par exemple, les communiqués de presse de la préfecture, dont on ignore, au seul vu du dossier soumis aux juges du fond, la diffusion réelle et qui, par ailleurs, restaient assez généraux et peu circonstanciés sur le « risque requin » à la Réunion.

Dans le cas le plus général, vous contrôlez en cassation, sous l'angle de l'erreur de qualification juridique, si le comportement de la victime est de nature à atténuer la responsabilité de la puissance publique<sup>2</sup> – il ne s'agit en effet que d'un cas particulier de qualification d'un fait comme fautif, ce qui relève typiquement d'un contrôle de qualification juridique en cassation, voire à exonérer totalement l'administration de sa responsabilité<sup>3</sup> – ce que vous rattachez au contrôle de qualification juridique exercé en cassation sur le caractère direct d'un lien de causalité<sup>4</sup>, tandis que vous laissez à l'appréciation souveraine des juges du fond la clé de répartition du partage de responsabilité qui doit en résulter<sup>5</sup>.

Cependant, on peut comprendre l'arrêt de la cour sur ce point, comme le fait le pourvoi, comme reposant plutôt sur ce que la doctrine appelle l'exception de risque acceptée, en vertu de laquelle le préjudice résultant d'une situation à laquelle la victime s'est sciemment exposée ne lui ouvre pas droit à réparation. Or, à cet égard, c'est souveraine-

ment que le juge du fond détermine si la victime s'est exposée sciemment à un risque de dommages<sup>6</sup>.

En l'espèce, compte tenu de l'expérience de M. F. et de sa familiarité avec l'île de la Réunion, il est difficile d'appréhender une erreur de la cour administrative d'appel sous l'angle d'une dénaturation des pièces du dossier.

L'interdiction de baignade doit-elle préciser la nature des risques encourus ?

Ne reste alors que le débat ouvert en amont sur l'insuffisance éventuelle des mesures prises par le maire de Saint-Leu pour dissuader de baignade ou d'activités nautiques dans cette zone dangereuse. Outre deux insuffisances de motivation qui ne sont pas constituées, le pourvoi invoque une erreur de qualification juridique, parce qu'ainsi qu'il ressort des termes mêmes de l'arrêt, si l'interdiction stricte de baignade était signalée, la nature du danger ne l'était pas.

En somme, l'argumentaire du pourvoi revient à considérer qu'une interdiction de police stricte et correctement indiquée et matérialisée, mais non motivée, ne suffit pas à prévenir la pratique interdite totalement en raison de la gravité du risque encouru.

Dans un premier mouvement de la pensée, votre rapporteur public entend cette thèse, tant par son hémisphère cérébral méditerranéen que par son autre hémisphère cévenol, comme marquée d'une conception assez saine, bien que peu formaliste, ou parce que telle, des rapports entre les ingérences de la puissance publique et la libre disposition de soi-même au quotidien.

Dans un second mouvement plus raisonné et légaliste, il lui faut se rappeler que dans un État de droit, une réglementation de police qui n'est pas illégale doit en principe être respectée, comme toute autre norme en vigueur, et que, d'ailleurs, la violation des arrêtés municipaux et préfectoraux de police est réprimée, à tout le moins, par les dispositions de l'article R. 610-5 du code pénal en tant que contravention de la première classe. Une interdiction absolue suffisamment signalée devrait donc constituer une mesure de police suffisante en elle-même, sans qu'elle ait à expliciter son motif. D'ailleurs, au contraire des décisions administratives individuelles ayant le caractère d'une mesure de police<sup>7</sup>, les mesures de police à caractère réglementaire n'ont pas à être motivées. Et si l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales relatif à la police municipale des baignades dispose *in fine* que : « 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 », la lettre de ces dispositions n'impose de publicité que sur les conditions de la baignade et des activités nautiques, pas sur les motifs du choix de ces conditions.

Mais, par un troisième mouvement d'une réflexion plus approfondie sur les finalités de la police administrative, les moyens qu'elles requièrent et votre jurisprudence à ce sujet, on peut en venir à regarder le moyen comme particulièrement sérieux.

<sup>2</sup> CE 28 juillet 1993, *SARL Bau Rouge*, n° 116943 : Rec., p. 249, ou CE 23 février 1994, *Kurylak*, n° 132648 : Rec., T., p. 1184 ; CE 17 juin 1998, *Époux Pham*, n° 167859 : Rec., p. 237.

<sup>3</sup> CE 20 juin 2007, *Boutin*, n° 256974 : Rec., T., p. 1047.

<sup>4</sup> CE 26 novembre 1993, *SCI Les jardins de Bibémus*, n° 108851 : Rec., p. 327.

<sup>5</sup> CE S. 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt*, n° 114728 : Rec., p. 268.

<sup>6</sup> CE 10 juillet 1996, *Meunier*, n° 143487 : Rec., p. 289, sur ces deux points.

<sup>7</sup> Article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, 1°.

L'objet de la police administrative ne peut se cantonner à un maintien de l'ordre public purement juridique, qui risquerait de rester théorique. Il lui revient de prévenir, notamment, les atteintes matérielles à la sécurité des personnes. Et si ne pèse pas sur l'autorité de police de manière générale une obligation de résultat, l'obligation de mettre en œuvre des moyens adéquats résulte bien de votre jurisprudence constante.

À ce titre, en vertu d'une jurisprudence abondamment nourrie et dont le défendeur aussi bien que le demandeur citent de nombreuses illustrations, il appartient aux maires de prendre les mesures appropriées en vue d'assurer la sécurité des personnes dans les baignades aménagées, ce qui inclut une obligation de signalement spécial de certains dangers. Ces principes remontent au moins à des décisions du 5 mars 1971, *Le Fichant*<sup>8</sup>, du 26 février 1969, *Dame veuve Granier*<sup>9</sup>, du 11 juin 1969, *Commune de Cournon d'Auvergne*<sup>10</sup>, et votre décision du 19 novembre 2013, *Le Ray*<sup>11</sup>, redit que cette obligation spécifique concerne « les dangers excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent personnellement, par leur prudence, se prémunir ». Cette obligation porte donc, comme l'expose le ministre, sur les dangers que le public ne peut pas raisonnablement anticiper du fait de leur caractère inhabituel. Par exemple : des blocs de pierre et de ciment, présents dans une baignade non aménagée mais, en fait, très fréquentée<sup>12</sup> ; un fort courant qui entraîne les baigneurs vers le large<sup>13</sup> ; un plan d'eau devenant subitement abrupt et laissant les baigneurs perdre subitement pied<sup>14</sup> ; la mer qui présente de forts rouleaux sur le bord de l'eau, sur une plage dont la fréquentation est régulière et abondante<sup>15</sup> ; une plate-forme flottante sur une plage publique permettant à des adolescents et à des enfants d'effectuer des plongeurs, quelle que soit la profondeur de l'eau<sup>16</sup>.

Certes, on peine à trouver dans votre jurisprudence un précédent rapportant une obligation de signalisation d'un

danger particulier à une activité par ailleurs expressément interdite par l'autorité de police – les dispositions relatives à la police municipale des baignades ne prévoient pas de mesure d'interdiction, et les précédents que je viens de citer ne font pas apparaître de telle mesure.

Cependant, le souci d'efficacité pratique qui doit inspirer l'exercice de la police administrative paraît, en premier lieu, ne pas pouvoir exonérer l'autorité de police de son obligation d'information adaptée du seul fait qu'elle a estimé devoir, en tout état de cause, interdire l'activité dangereuse. C'est bien ce que paraît marteler l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 13 août 2013.

En deuxième lieu, s'agissant du caractère dangereux de la baignade et des activités nautiques sur un point particulier de la côte maritime, la variété des causes de danger possible paraît devoir imposer, dans le cas d'un risque d'attaque de requin, de spécifier la nature de ce danger, compte tenu de son caractère imprévisible et irrépressible même pour les amateurs les plus expérimentés, contrairement à d'autres types de danger.

En troisième lieu, l'information adéquate ne peut pas être définie en fonction des caractéristiques du public fréquentant habituellement le lieu, mais à l'intention de toute personne susceptible d'y accéder dans des conditions normales. De ce point de vue, l'argumentation du ministre selon laquelle la présence de requins sur le « spot » dit « La Gauche de Saint-Leu », où le drame s'est produit, est un danger que baigneurs et surfeurs connaissent bien, de sorte qu'il ne s'agirait pas d'un « danger excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent personnellement, par leur prudence, se prémunir », ne paraît pas convaincant. L'autorité de police devait prévoir aussi l'information utile aux touristes de passage, par exemple.

Pour ces différentes raisons, il me semble que vous devriez retenir une erreur de qualification juridique de la part de la cour administrative d'appel pour avoir estimé suffisantes les mesures prises par le maire de Saint-Leu, et, par ces motifs, annuler l'arrêt attaqué, renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Bordeaux, et mettre au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, à la charge de l'État, la somme de 3 000 €, à verser aux consorts F. ■

<sup>8</sup> N° 76239 : Rec., p. 185.

<sup>9</sup> N° 73811.

<sup>10</sup> N° 73435.

<sup>11</sup> N° 352955 : Rec., T., p. 465, 734 et 834.

<sup>12</sup> 5 mars 1971, *Le Fichant*, préc.

<sup>13</sup> 30 janvier 1980, *Quiniou*, n° 12928 : Rec., T., p. 629, 877, 882 et 884.

<sup>14</sup> 9 mai 1980, *Commune de Ladignac-le-Long et consorts Courteille*, n° 07213 et 07393, inéd.

<sup>15</sup> CE 25 juin 2008, *Amebogh*, n° 295849, inéd.

<sup>16</sup> 19 novembre 2013, *Le Ray*, préc.

## Arrêt

Vu la procédure suivante :

M. F. et Mme F., agissant en leur nom propre et au nom de leurs enfants, ont demandé au tribunal administratif de La Réunion de condamner l'État au versement d'une somme de 150 000 € en réparation des préjudices subis par M. F. lors de l'accident dont il a été victime le 5 août 2012. Par un jugement n° 1400880 du 12 mai 2016, le tribunal administratif a rejeté leur demande.

Par un arrêt n° 16BX002294 du 28 mai 2018, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par M. et Mme F. contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 27 juillet et 29 octobre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. et Mme F. demandent au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur appel ;
- [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. F. a été victime, le 5 août 2012, alors qu'il pratiquait le surf sur le domaine

public maritime de la commune de Saint-Leu (La Réunion), de l'attaque d'un requin, à moins de 300 mètres du rivage et dans le périmètre de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion. M. F., qui a dû subir plusieurs opérations chirurgicales et être amputé de la main droite et de la jambe droite, a demandé, avec son épouse et ses fils, au tribunal administratif de La Réunion de condamner l'État au versement d'une somme de 150 000 € en réparation des préjudices résultant de cet accident. Par un jugement du 12 mai 2016, le tribunal administratif a rejeté cette demande. M. et Mme F. se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 28 mai 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel qu'ils ont formé contre ce jugement.

2. L'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales 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. / 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. / 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. / 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.* » Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que : « [...] Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien

*de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. [...]. »* Il résulte de ces dispositions qu'il incombe au maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont situés des lieux de baignade qui, en dehors des zones surveillées délimitées à cet effet, sont fréquentés par des baigneurs et par des pratiquants de sports nautiques comme le surf, de prendre les mesures de publicité appropriées pour signaler la réglementation applicable et les dangers qui excéderaient ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir. En cas de carence du maire sur ce point, il revient au préfet d'exercer les pouvoirs de police qu'il tient des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

3. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, d'une part, que la partie du rivage où s'est déroulé l'accident dont a été victime M. F. avait fait l'objet d'un arrêté du maire de Saint-Leu en date du 1<sup>er</sup> mars 2011 portant réglementation de la baignade, qui la désignait comme un site dangereux, dont l'accès ne pouvait se faire qu'aux risques et périls de la population et qui y interdisait la baignade et, d'autre part, qu'avait été installé de manière visible sur le site un panneau sur lequel était mentionné : « baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls ». En jugeant, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, que cette information du public, même si elle ne faisait pas spécifiquement état de la menace des requins, constituait une publicité appropriée de la réglementation applicable et des dangers du site, la cour a exactement qualifié les pièces du dossier qui lui étaient soumis. Elle a pu, par suite, sans erreur de droit, en déduire que, l'autorité municipale ayant rempli l'obligation d'information qui lui incombait, il ne pouvait être reproché au préfet de La Réunion de n'avoir pas usé du pouvoir de substitution qu'il tient des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

4. En deuxième lieu, en estimant que, tant en raison de ce que M. F. était un surfeur expérimenté, résidant à la Réunion depuis 1981 et connaissant

les lieux, qu'en raison des informations fournies par les autorités publiques, l'intéressé ne pouvait ignorer les risques d'attaques de requins et que l'accident dont il a été victime était, par suite, imputable à sa seule imprudence, la cour a, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, porté sur les pièces du dossier qui lui était soumis une appréciation souveraine, qui n'est pas entachée de dénaturation.

5. Enfin, si les requérants soutiennent que la cour a inexactement qualifié les faits en ne jugeant pas fautive l'absence de réalisation, par le préfet de La Réunion, d'études qui auraient permis d'apprécier l'utilité de prélèvements de requins pour réduire le danger, ce moyen est inopérant, la cour s'étant bornée à répondre au moyen soulevé en appel par les requérants, tiré de ce que le préfet aurait commis une faute en n'ordonnant pas de tels prélèvements. Les requérants ne sont pas davantage fondés à soutenir que l'arrêt est insuffisamment motivé sur ce point.

6. Il résulte de tout ce qui précède que M. et Mme F. ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent. Leur pourvoi doit par suite être rejeté, y compris, par voie de conséquence, leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup> :** Le pourvoi de M. et Mme F. est rejeté. [...]

## Observations

Cet arrêt du Conseil d'État, rendu, il faut le noter, contrairement aux conclusions du rapporteur public, rassurera beaucoup les maires s'agissant de l'exigence qui pèse sur eux en matière de police administrative des baignades. On sait combien les risques inhérents aux baignades et activités nautiques – noyade, accidents divers et, comme en l'espèce, attaque de requins – sont devenus un sujet de préoccupation pour les responsables publics comme pour les pratiquants des loisirs aquatiques. L'exigence sociétale de sécurité, qui ne cesse de monter en puissance, conduit, année après année, réglementation après réglementation, à durcir les mesures de prévention qui incombent aux responsables.

La police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des

engins non immatriculés constitue une police administrative municipale spéciale, régie par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le maire exerce cette compétence de police, en mer, jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux. Il doit réglementer « *l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités* » et *pourvoir « d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours »*. Il lui appartient également de délimiter les zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des autres activités. La loi précise explicitement qu'« *hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés* ». Enfin, elle impose au maire « *d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et*