



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 12 mai
2016, Consorts B., n° 1400880**

Olivier Desaulnay

► **To cite this version:**

Olivier Desaulnay. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 12 mai 2016, Consorts B., n° 1400880. Revue juridique de l'Océan Indien, 2018, 25, pp.355-358. hal-02860386

HAL Id: hal-02860386

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860386>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Responsabilité pour faute de l'État – Police administrative –
Attaque de requin – Faute de la victime – Exonération totale de
responsabilité de l'État**

Tribunal administratif de La Réunion, 12 mai 2016, *Consorts B.*,
n° 1400880.

*Olivier DESAULNAY, professeur de droit public à l'Université de
La Réunion*

Entre juin 2011 et juillet 2013, sur l'île de la Réunion, ont eu lieu pas
moins de onze attaques de requin parmi lesquelles figure celle dont a été
victime, le 5 août 2012, M. F. B., alors qu'il pratiquait le surf sur le spot dit
de la gauche de Saint Leu. Grièvement blessé, il a intenté devant le Tribunal

⁷¹⁷ CAA Nancy, 2 juin 2016, *M. F... A*, req. n° 15NC00810.

administratif de Saint Denis une action en responsabilité pour faute de l'État du fait de la carence supposée de l'autorité préfectorale dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative. Cette requête en réparation est rejetée sur le fond, le juge ayant considéré que le dommage était imputable à la seule imprudence du demandeur sans qu'il soit nécessaire « *de prendre position sur le caractère suffisant ou non, à la date de l'accident, des mesures qui avaient été prises par le maire de Saint Leu et le préfet de La Réunion en vue de limiter le risque requin* ».

L'action en réparation s'inscrit dans les circonstances particulières et tragiques d'une recrudescence des attaques de requin sur l'île qui touchent autant les pratiquants d'activités de glisse que de simples baigneurs aux abords directs du rivage. Il n'était donc pas totalement illégitime de considérer que les autorités publiques en charge de la préservation de la sécurité publique dans les zones balnéaires pourraient avoir manqué à leur obligation légalement établie d'agir face à ce « *risque requin* » désormais avéré, prévisible et pressant.

Le jugement rappelle d'ailleurs, en préalable, la teneur des pouvoirs de police de chacune des autorités compétentes. Le maire, en vertu des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), doit déterminer les mesures adaptées pour assurer sur le territoire de sa commune la sécurité des usagers des lieux de baignades et d'activités nautiques sportives ou de loisir tel que le surf. Le préfet se doit également d'agir à un double titre : d'une part, en vertu de l'article L. 2215-1 CGCT pour prendre des mesures excédant le territoire d'une commune ou en cas de carence de l'autorité municipale, et, d'autre part, en vertu des pouvoirs donnés au préfet par le décret du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion. Le jugement poursuit en faisant référence aux divers arrêtés municipaux et préfectoraux qui s'attachaient à classer le lieu de l'attaque comme une zone dangereuse de baignade et de pratique de sports nautiques « *aux risques et périls* » des pratiquants et ne bénéficiant d'aucune surveillance spécifique. Le juge note la présence sur le spot de panneaux informant les usagers sans toutefois faire mention, à cette époque, du risque spécifique d'attaque de requin.

Indépendamment de la spécificité des faits, il n'était donc question ici que de l'obligation pour l'autorité de police compétente de prendre des mesures adaptées dans le cas où, à raison de la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique, les mesures apparaissent comme indispensables pour faire cesser ce péril grave. La carence, dans ce contexte, apparaît comme l'insuffisance dans l'organisation des services publics, de leurs moyens matériels et humains constituant alors une violation d'une obligation

juridique d'agir dans le cadre d'une compétence liée. En somme, la carence dans l'exercice des pouvoirs de police constitue une illégalité et, *a fortiori*, une faute simple de nature à engager la responsabilité de l'État⁷¹⁸.

Le requérant pouvait nourrir quelques espoirs en s'appuyant sur l'ordonnance de référé liberté rendue en appel par le Conseil d'État⁷¹⁹ un après les faits et qui épinglait justement la carence des autorités publiques dans la gestion du risque requin. La Haute juridiction avait ainsi ordonné au préfet que la population soit plus largement informée des mesures d'interdiction de baignades et d'activités nautiques et des risques encourus en ne les respectant pas, par le biais notamment de signalisations adaptées. L'information autour du risque requin et des différentes mesures d'interdiction de baignade et de pratique de sports nautiques par les arrêtés municipaux et préfectoraux était donc jugée insuffisante au moment de la survenance du dommage du requérant. Il n'y avait donc qu'un pas à franchir pour considérer que l'insuffisance de la signalisation du risque d'attaque de requin sur les lieux de l'accident, constitutive d'une carence fautive de l'autorité préfectorale compétente, sans être évidemment la cause directe et certaine du dommage, avait néanmoins pu contribuer à sa réalisation en ne l'empêchant pas.

Toutefois, cet enchaînement est précisément repoussé par le jugement, la demande d'indemnisation ne pouvant pas prospérer en raison de la faute de la victime.

Il est, en effet, établi par une jurisprudence constante qu'en matière de responsabilité administrative délictuelle la faute de la victime est une cause d'exonération totale ou partielle de la responsabilité de la puissance publique. Les agissements de la victime peuvent dans certains cas rompre le lien de causalité entre le fait fautif et le dommage encouru. De sorte qu'il revient toujours au juge, saisi d'une demande en réparation, d'analyser précisément les circonstances de fait afin d'établir la part respective de responsabilité. Le juge appréciera notamment la nature et l'intensité du risque auquel s'expose le demandeur de par son activité, sa situation personnelle et sa connaissance acquise du risque au moment des faits.

⁷¹⁸ Par un arrêt du 28 novembre 2003, *Commune de Moissy-Cramayel*, le Conseil d'État a fait basculer dans le régime de la faute simple la carence fautive du maire qui ne prend pas, sur la base des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales les mesures nécessaires pour faire cesser un trouble à l'ordre public. Confirmer par CE, avis sect. travaux publics, 29 juillet 2008, req. n° 381725. La solution vaut tout autant pour l'autorité préfectorale. V. F. MELLERAY, « Une faute simple suffit pour engager la responsabilité de l'Administration en matière de police administrative », *DA* 2009, comm. 109.

⁷¹⁹ CE, ord. 13 août 2013, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint Leu*, req. n° 370902.

C'est donc à une appréciation circonstancielle du risque que se livre le juge administratif, permettant de dégager le moment à partir duquel le risque devient anormal parce qu'il révèle un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes. Cette normalité se caractérise par un aspect objectif, qui est le risque encouru lors de la pratique d'activités sportives, qui intrinsèquement, exposent le pratiquant aux éléments naturels et à la survenance de certains événements. Ce premier aspect se conjugue ensuite avec un aspect plus subjectif, qui tient dans l'avertissement de la personne pratiquante de l'activité en cause. Autrement dit, était-elle en capacité de connaître les risques encourus de par son expérience et sa connaissance du milieu ? Partant, en dehors de cette situation caractérisée, le risque est anormal, comme ce fût le cas pour les attaques de simples baigneurs à proximité immédiate du rivage et qui avait conduit le juge des référés à ordonner en urgence en 2013 des mesures d'information plus précises. C'est bien la conjugaison d'une activité jugée à faible risque (la baignade à proximité du rivage) avec une connaissance réduite du milieu marin (un simple baigneur), qui avait permis au juge dionysien puis au Conseil d'État de caractériser l'urgence à intervenir face à un risque devenu inacceptable.

La distinction est donc clairement posée : d'un côté, l'activité sportive nautique comprenant une part élevée d'aléas auxquels s'expose volontiers le pratiquant expérimenté et, de l'autre, l'activité de baignade comprenant une part plus faible d'aléas et une connaissance acquise des dangers plus réduite. Seule la seconde situation, pour laquelle la survenance d'une attaque de requin est plus inacceptable, est susceptible d'ouvrir droit à réparation comme elle a pu justifier, en 2013, l'injonction de mesures matérielles d'information plus accrues et plus précises sur le risque requin de la part des pouvoirs publics.

Le jugement ne révèle pas autre chose en rappelant que la victime « *était un surfeur expérimenté et connaissait particulièrement le spot de la Gauche de Saint Leu* » de sorte qu'il « *n'ignorait pas qu'en ce lieu, la baignade et la pratique du surf étaient, en application des mesures de police prises par le maire et par le préfet, des activités soumises à restriction et ne pouvant s'exercer qu'aux risques et périls des pratiquants* », puis en insistant sur la « *connaissance du risque auquel (le requérant) s'exposait en pratiquant le surf en ce lieu et, plus encore, en prolongeant sa pratique à une heure avancée de la journée* ». Autrement dit, le juge considère, dans les circonstances de l'espèce, que le risque encouru est normal et prévisible pour un pratiquant expérimenté du surf qui s'y expose volontairement lorsqu'il brave l'interdit réglementaire matérialisé par des panneaux explicites. C'est ainsi que le juge peut, sèchement, mais fort logiquement, conclure au rejet de la demande en réparation, le requérant étant le seul et unique véritable responsable de son dommage.