

L'obligation de " prévention du risque d'attaques de requins " dans l'affaire Bujon - La vision trouble du juge administratif sur la répartition de la charge du risque requin

Olivier Dupéré

▶ **To cite this version:**

Olivier Dupéré. L'obligation de " prévention du risque d'attaques de requins " dans l'affaire Bujon - La vision trouble du juge administratif sur la répartition de la charge du risque requin. Revue juridique de l'Océan Indien, 2021, 32. hal-03572434

HAL Id: hal-03572434

https://hal.univ-reunion.fr/hal-03572434

Submitted on 14 Feb 2022

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.

Articles

DROIT ADMINISTRATIF
DROIT DES RISQUES NATURELS

L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » dans l'affaire *Bujon*

—

La vision trouble du juge administratif sur la répartition de la charge du risque requin

Olivier DUPÉRÉ

Maître de conférences en droit public à l'Université de La Réunion

Directeur de la Revue Juridique de l'Océan Indien

Résumé

L'affaire *Bujon* a posé une question inédite du point de vue de l'ordre juridique français : celle d'une éventuelle responsabilité administrative du fait d'une attaque de requin.

Relative à une attaque mutilante survenue en pleine aggravation de la « crise requins » en 2012, l'affaire *Bujon* a conduit les juridictions administratives françaises à rendre des décisions globalement très contestables. En premier lieu, le cadre juridique de la gestion du risque requin paraît trouble : alors que la juridiction administrative suprême avait clairement consacré une obligation de *réduction* de ce risque en 2013, les juridictions du fond ont en cette affaire débattu du statut juridique d'une éventuelle obligation de *prévention* dudit risque, face à laquelle le Conseil d'État est resté étonnamment peu disert même si une approche juridique en termes de réduction du risque requin est perceptible dans son arrêt. En second lieu, les juridictions du fond se sont méprises sur certains éléments du droit applicable le jour de l'attaque, et elles-mêmes ainsi que le Conseil d'État s'en sont tenus à une évaluation particulièrement superficielle du risque requin existant à ce moment. La ventilation de la charge du risque s'en est trouvée faussée, au point que toute possibilité de responsabilité administrative a été indûment exclue par les juridictions administratives en cette affaire, au détriment du requérant.

L'analyse critique des décisions rendues par les juridictions administratives en cette affaire, toutefois, permet de préciser substantiellement les modalités de mise en œuvre, par les autorités publiques compétentes, de l'obligation de réduction du risque requin qui leur incombe de

manière certaine. Elle permet également de spécifier le type de raisonnement adéquat pour apprécier l'éventuelle responsabilité des personnes publiques dans ce contexte.

Mots-clés

Requin – Risque – Obligation de réduction/prévention – Évaluation – Obligation de prudence – Responsabilité des personnes publiques.

Abstract

The *Bujon* case raised a new question from the standpoint of the French legal order, namely the possibility of administrative liability in the case of a shark attack.

Regarding a mutilating shark bite that occurred in the midst of the amplification of the "shark crisis" in 2012, the *Bujon* case led the French administrative courts to render some highly questionable decisions overall. Firstly, the legal framework of shark-related risk management is seemingly troubled: Although the French administrative supreme court clearly set forth an obligation to *reduce* these risks in 2013, the lower courts have debated the legal status of a possible obligation to *prevent* the above-mentioned risks in this case, before which the Council of State remained surprisingly silent even if a reduction-based legal approach toward shark-related risks is noticeable in its decision. Secondly, the lower courts made an important mistake regarding the law that was appliable on the day when the attack occurred, and they as well as the Council of State stook to a particularly shallow assessment of shark-related risks that existed at that time. This led to a breakdown of the burden of risks so flawed that any possibility of administrative liability has been unduly excluded by the administrative courts in this case, to the detriment of the complainant.

However, the critical analysis of the decisions rendered by the administrative courts in this case allows for the substantial clarification of how the competent public authorities shall implement the obligation to reduce shark-related risks, which is theirs beyond all doubt. This also allows for the specification of the relevant reasoning for assessing the possible liability of public bodies in this legal context.

Keywords

Shark – Risk – Obligations regarding reduction/prevention – Assessment – Duty of care – Liability of public bodies.

Remerciements – Cette étude a bénéficié des commentaires attentifs et critiques de Géraldine Giraudeau (Professeure de droit public à l'Université de Perpignan – Via Domitia ; actuellement Professeure invitée à l'Université de Waikato, Nouvelle-Zélande), Guillaume Futhazar (Docteur en droit public, Université d'Aix-Marseille – OT-MED/CERIC ; actuellement post-doc CRJ/CSR), Erwann Lagabrielle (Maître de conférences en Géographie à l'Université de La Réunion – UMR ESPACE-DEV), Mathieu Maisonneuve (Professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille – Centre de recherches administratives, EA 893), Loïc Peyen (Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse I Capitole – IEJUC, EA 1919 ; membre associé du CRJ). Je ne saurais trop les en remercier, surtout au vu de la longueur très inhabituelle de la réflexion ici présentée.

Plan sommaire de l'article

Introduction

I. L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » conçue par le tribunal administratif : une spécificité contestable

A. La distinction de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » des autorités de police administrative et de l'obligation globale de prudence du surfeur averti

B. La nécessité d'articuler l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » des autorités de police administrative et l'obligation générale de prudence du surfeur averti

II. L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » remodelée par la cour administrative d'appel : un système imparfait

A. La « *prévention du risque d'attaques de requins* », objectif impliquant d'articuler les obligations des usagers de la mer et des autorités de police administrative : une redéfinition sans application convaincante

B. La nécessité de clarifier l'articulation entre les droits de la police et de la responsabilité administratives pour déterminer les implications de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* »

III. L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » au filtre de la juridiction de cassation : une dilution bienvenue ?

A. Les « *risques d'attaques de requins* » vus par le Conseil d'État : une approche factuelle réitérant les insuffisances et erreurs d'évaluation du risque commises par les juridictions du fond

B. La nécessité de situer les leçons juridiques de l'affaire *Bujon* dans le cadre de l'obligation de réduction du risque requin consacrée par le Conseil d'État dans l'ordonnance *Commune de Saint-Leu* de 2013

Conclusion générale

"everything about him was beautiful except his jaws"

Ernest Hemingway, *The Old Man and the Sea,* 1952

Introduction

Voilà dix ans, La Réunion glisse vers ce qui a été appelé la « crise requin »[1]. Les autorités administratives compétentes se retrouvent au pied d'un mur sans précédent en France : comment appréhender et gérer un risque requin[2] élevé et persistant ? Aujourd'hui, la question reste pendante : une interdiction générale de la baignade et des activités utilisant la force motrice des vagues est toujours en vigueur, dans l'attente de solutions aussi éprouvées que moins restrictives de

[1] D'origine médiatique, l'expression « crise requin » désigne la situation issue de la croissance rapide de la fréquence des attaques de requin à La Réunion depuis 2011 (sept attaques recensées cette année-là, dont deux mortelles), dans le contexte (et sans préjuger d'un lien de causalité) : d'un fort développement des usages récréatifs de l'océan et des secteurs économiques relatifs à ces derniers (depuis une dizaine d'années alors) ; de la création en 2007 de la Réserve naturelle nationale marine de La Réunion (dans le périmètre de laquelle, ou à proximité immédiate duquel ont eu lieu la plus grande partie de ces attaques) ; d'une intensification des activités de pêche côtière et hauturière ; d'une dégradation des écosystèmes marins ; du changement climatique et d'une forte progression de l'aménagement et de l'urbanisation des territoires de la côte Ouest. La notion de « crise » renvoie au caractère soudain de cette recrudescence, à la multiplicité et l'intrication de ses déterminants, aspects et conséquences (qui sont d'ordre à la fois environnemental, économique, social, culturel et politique).

[2] Nous comprenons le risque, d'un point de vue général, comme une situation où des enjeux (de nature physique, matérielle, environnementale, etc. ; plus ou moins vulnérables intrinsèquement) sont exposés (d'une manière plus ou moins source de vulnérabilité) à des aléas (un aléa étant un phénomène naturel auquel se trouve associée une probabilité abstraite d'effet préjudiciable). Le « risque requin » réunionnais désigne alors l'interaction entre les trois catégories d'éléments suivants. Les enjeux sont d'abord et avant tout la vie et l'intégrité physique des baigneurs et pratiquants d'activités nautiques (des enjeux accessoires de nature économique et sociale sont également présents, tels par exemple que l'activité des secteurs économiques qui bénéficient de l'attractivité du territoire pour la pratique de ces sports et loisirs). L'aléa, quant à lui, tient à la fréquentation de la zone côtière par deux espèces de requins mondialement et localement connues comme potentiellement dangereuses pour l'homme. Il s'agit surtout du requin-bouledogue à La Réunion, le requin-tigre étant plus rarement impliqué. Les caractéristiques biologiques et comportementales des populations de requins précisément concernées, ainsi que les conditions environnementales, doivent être prises en compte pour déterminer l'intensité de l'aléa en ce lieu. L'exposition (et donc, l'existence du risque) résulte de la mise à l'eau d'une personne, généralement pour pratiquer une activité professionnelle ou de loisir. Les caractéristiques de cette activité influent sur le degré de vulnérabilité du pratiquant : en particulier, certaines activités sont incompatibles avec une surveillance permanente de l'environnement sous-marin par l'usager, et exposent donc bien davantage à l'aléa (puisqu'elles n'offrent que de très faibles chances d'anticiper une attaque) que celles qui – comme la plongée – permettent une telle surveillance. Les conditions de pratique influent également sur le degré de vulnérabilité du pratiquant.

liberté. Cette interrogation ne saurait être abordée sur un plan purement opérationnel : la recherche de solutions techniques doit intégrer une analyse juridique du risque requin. À cet égard, les trois décisions rendues par la juridiction administrative dans l'affaire *Bujon* permettent d'approfondir une réflexion débutée en 2019[3].

Arrivé à La Réunion en 1981, au moment même où le surf y fait son apparition, Fabien Bujon y grandit alors que l'activité connaît un développement notable sur l'île[4]. Après plus de vingt ans passés à pratiquer la glisse sans encombre, sa vie bascule le 5 août 2012 : il est happé par un requin-bouledogue sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. Grièvement blessé – il sort doublement mutilé (main et pied droits) des multiples morsures que lui inflige le requin –, il ne doit son salut qu'à un heureux concours de circonstances[5]. Un jugement[6] et deux arrêts[7/8] jalonnent son parcours contentieux devant la juridiction administrative, entrepris en vue de faire reconnaître à titre principal la responsabilité de l'État pour carence fautive du préfet de La Réunion dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative. En vain : les trois décisions

[3] O. DUPÉRÉ, « L'évaluation du risque requin et la détermination des orientations de sa gestion. Perspectives judiciaires franco-mauriciennes », *R.J.O.I.*, 2019, pp. 7-41 – URL : https://droit-oi.univ-reunion.fr/index.php?id=38085 (dernière consultation le 9 février 2021).

[4] Nous entendons la notion de « surf » au sens fédéral du terme, c'est-à-dire comme recouvrant toutes les activités de glisse dont l'organisation, la réglementation et le développement ont été délégués par l'État – depuis 1964 – à la Fédération Française de Surf : le surf *stricto sensu*, mais aussi toutes les disciplines aujourd'hui associées à celui-ci (longboard, bodyboard, kneeboard, skimboard, bodysurf, surf Tandem, Stand-Up Paddle). Sur ce point, voir le site Internet de la F.F.S. – lien U.R.L. : https://www.surfingfrance.com/federation/missions.html (dernière consultation le 29 janvier 2021).

[5] La victime a livré sa vision de l'évènement à plusieurs organes de presse. Voir par exemple l'article paru dans le numéro 3300 de *Paris-Match*, dont une partie se trouve en ligne (lien URL : https://www.parismatch.com/Actu/Societe/Fabien-Mon-corps-a-corps-avec-le-requin-157762 – dernière consultation le 27 janvier 2021).

[6] T.A. La Réunion, 12 mai 2016, *Bujon* (affaire n° 1400880) – *R.J.O.I.*, 2018, p. 355 (note O. DESAULNAY, URL – dernière consultation le 17 février 2021 : https://droit-oi.univ-reunion.fr/fileadmin/Fichiers/droit-oi/Revues/25/RJOI_25_complet.pdf). Le texte du jugement a été reproduit en annexe.

[7] C.A.A. Bordeaux, 28 mai 2018, *Bujon* (affaire n° 16BX02294) – URL : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036972007 (dernière consultation le 30 mai 2021).

[8] C.E., 22 novembre 2019, *Bujon* (affaire n° 422.655), T. pp. 594, 874, 1010 – *La Gazette des Communes*, 8 janvier 2020 (note L. BORDEREAUX) ; *J.C.P. A*, 2019, n° 48, act. 751 (note L. ERSTEIN) ; *J.C.P. A*, 2020, n° 5, 2035 (comm. H. PAULIAT) ; *A.J.C.T.* 2020, p. 152 (note S. RENARD et É. PÉCHILLON) ; *Droit administratif*, 2020, n° 5, comm. 26 (note J.-S. BODA et B. POUYAU) ; *Juris Tourisme*, 2020, n° 226, p. 12 (note C. DEVÈS) ; *Juris Tourisme*, 2020, n° 231, p. 35 (note C. DEVÈS) ; *Jurisport*, 2020, n° 209, p. 32 (note J.-P. VIAL) ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1867 (note J.-P. FERREIRA). Lien URL relatif à l'arrêt du Conseil d'État : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039417374/ (dernière consultation le 30 mai 2021).

rejettent les conclusions du requérant. Pour ce faire, les juridictions administratives du fond s'appuient sur une obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » que le Conseil d'État se garde ensuite de reprendre à son compte. Cette situation mérite assurément une analyse juridique approfondie.

Compte tenu de la complexité de l'affaire, il est essentiel de la situer dans ses multiples contextes pour pouvoir appréhender à leur juste mesure les trois décisions de rejet. Aussi jugeons-nous préférable, pour introduire leur étude, d'introduire ce travail par une contextualisation précise de l'affaire et, dès lors, de renvoyer aux développements la présentation des motifs de ces trois rejets. D'un point de vue sémantique, il convient de relever que l'expression « *attaque de requin* » recèle un certain nombre de préjugés qu'il convient d'identifier afin de les tenir à distance. D'un point de vue factuel et institutionnel maintenant, l'accident dont est victime Fabien Bujon s'insère dans la série sans précédent d'attaques de requins que connaît La Réunion depuis 2011, et survient dans une période d'exacerbation confuse des problématiques relatives à la détermination des mesures nécessaires pour faire face à celles-ci. Le contexte jurisprudentiel doit aussi être évoqué puisqu'à peine un an après, en 2013, le Conseil d'État constate en référé la carence fautive des autorités publiques réunionnaises dans la mise en œuvre de l'obligation de **réduction** du risque requin qui leur incombe. Un débat juridictionnel se dessine ainsi quant à la manière d'appréhender juridiquement le « *risque d'attaques de requins* ». S'il convient d'axer le propos autour de l'obligation de « *prévention* » de ce risque mise en valeur par les juridictions du fond, en raison de son caractère largement inédit, c'est pour souligner que cette appréhension juridique déçoit de par les importantes incertitudes et erreurs d'appréciation qui la grèvent.

• Le contexte sémantique : « attaques de requin », une expression grevée de préjugés à écarter

Le principal objet de l'article est donc d'examiner l'obligation de prévention du « *risque d'attaques de requins* » mise en exergue par les juridictions administratives qui ont eu successivement à connaître de l'affaire *Bujon*, et ce dans tous ses aspects. Ne pouvant faire l'impasse sur l'expression « *attaques de requins* » qu'elles ont ainsi employée, le juriste doit d'autant plus signaler qu'elle est susceptible d'orienter la compréhension du phénomène pertinent en un sens arbitraire et obsolète, et s'efforcer en conséquence de considérer celui-ci d'un point de vue bien plus objectif.

En effet, l'expression « attaque de requin » est très chargée d'un point de vue sémantique. Évoquant un fait d'agression, d'assaut, d'intrusion violente, elle oriente facilement la perception du phénomène concerné vers une compréhension très particulière de l'animal impliqué et de son comportement : celle d'un spécimen volontairement déviant ayant pris goût à la chair humaine, et dédaignant

tout sauf satisfaire ce penchant si l'occasion s'en présente. Elle offre également une prise considérable aux réactions émotionnelles les plus fortes, et s'avère ainsi susceptible de biaiser la conception des réponses audit phénomène[9]. Maintenue voire valorisée par une certaine littérature et plusieurs films à grand succès (tels que *Les Dents de la Mer*), une telle représentation constitue l'esprit dans lequel ont été originellement conçus et rédigés, en France, certains textes juridiques de portée générale toujours en vigueur en dépit d'une ancienneté pluriséculaire. L'actuel article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, dont la rédaction sur ce point est issue de la célèbre loi des 16 et 24 août 1790 (article 3 du Titre XI), confie ainsi au maire – au titre de ses pouvoirs de police administrative générale – le « *soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces* ». Le texte évoque ainsi l'existence de spécimens ou d'espèces d'animaux réputés se complaire dans le meurtre voire l'assassinat, et plus généralement le mal – il y a là une représentation particulièrement anthropocentrée des animaux en question, toute empreinte de certaines vulgates religieuses. Leur « *divagation* » serait donc de nature à leur donner l'occasion de céder à leurs penchants. Que des accidents adviennent ou non, cette « *divagation* » serait donc aussi de nature à troubler la tranquillité publique, de par les larmes et/ou la peur qu'elle ne manquerait pas de provoquer (la notion d'« *évènements fâcheux* » évoque explicitement le registre fortement émotionnel de cette disposition législative). En ce qui concerne les mesures adéquates pour prévenir ou mettre fin à de telles atteintes à la tranquillité publique, la réputation des animaux concernés les destine tout naturellement à la mort. L'organisation de battues, en conséquence, constitue historiquement un mode emblématique d'exercice de ces pouvoirs de police administrative par les maires.

L'étude scientifique de ces phénomènes, qui se développe après la fin de la Seconde Guerre mondiale en vue de concevoir des moyens de nature à prévenir les morsures de requins[10], met à bas ces préjugés en soulignant la très grande

[9] C. NEFF – R. HUETER, « Science, policy and the public discourse of shark "attack": a proposal to reclassifying human-shark interactions », *J Environ Stud Sci* (2013) 3:65–73 – https://doi.org/10.1007/s13412-013-0107-2 (dernière consultation le 6 février 2021).

[10] Les premières recherches scientifiques sont menées en Australie au cours de l'entre-deux-guerres, suite à un nombre anormal d'attaques dans la première moitié des années 1920. Elles sont en particulier le fait de Victor Coppleson, chirurgien auquel sont dus d'importantes avancées de la médecine d'urgence ainsi que le premier ouvrage de référence en matière d'attaques de requins : *Shark Attack*, Sydney, Angus & Robertson, 1958, 266 pp. En Afrique du Sud, les recherches scientifiques se déploient plus particulièrement suite au « *Black December* », l'expression désignant une série de sept attaques de requin (dont cinq mortelles) survenues sur les côtes du Natal entre le mois de décembre 1957 (qui concentre quatre des sept attaques) et le mois d'avril 1958 – voir notamment M.-J. VAN OORDT, *A Historical Overview Of The Origins of Anti-Sharks Measures in Natal (1940-1980)*, Master of Arts Thesis, University of KwaZulu-Natal (Howard College), 2006, 182 pp. – URL: https://researchspace.ukzn.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10413/10475/Van%20Oordt_Melissa

variété et la complexité de leurs caractéristiques, ainsi que des conditions dans lesquelles elles se produisent. L'expression générique « morsure de requin » est en conséquence recommandée pour son fort degré d'objectivité et de précision (le fait pour un requin de saisir une personne ou un objet dans sa mâchoire – elle permet en particulier d'assigner une juste importance aux hypothèses d'observation et de simple contact), à charge pour son utilisateur de préciser les caractéristiques particulières (il s'agit des éléments médico-légaux – lorsque la morsure concerne une personne – et/ou des éléments techniques lorsque la morsure concerne un bien tel qu'une planche de surf) et circonstances concrètes (il s'agit du contexte environnemental et social dans le cadre duquel survient la morsure) de chacune d'entre elles en vue, notamment, de cerner son ou ses motifs avec le moins d'approximation possible (prédation alimentaire, comportement de défense, confusion, *etc.*)[11].

En conséquence, si l'expression « attaque de requin » est utilisée dans le cadre de cet article, il faut la considérer comme étant exempte de l'ensemble des représentations arbitraires susceptibles de s'y rattacher : il s'agit d'une morsure de requin présentant/susceptible de présenter des caractéristiques médico-légales et/ou techniques déterminées, survenue/survenant dans des conditions environnementales et sociales tout aussi particulières.

• *Le contexte factuel : l'insertion de l'accident de Fabien Bujon dans la série inédite d'attaques de requins survenues à La Réunion depuis 2011*

La zone littorale balnéaire de la commune de Saint-Paul, jusqu'alors réputée la plus sûre de La Réunion[12], est le théâtre de six attaques en 2011[13]. En

_J_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dernière consultation le 28 février 2021). Aux États-Unis, les recherches scientifiques se déploient à compter d'une date légèrement ultérieure – voir à ce titre l'histoire et la fonction actuelle de *l'International Shark Attack Files* (I.S.A.F.), présentées sur son site Internet : https://www.floridamuseum.ufl.edu/shark-attacks/about/isaf/ (dernière consultation le 28 janvier 2021).

[11] C. NEFF – R. HUETER, « Science, policy and the public discourse of shark "attack": a proposal to reclassifying human-shark interactions », *ibid.*

[12] En effet, les attaques survenues jusqu'en 2010 sont très majoritairement situées en d'autres points de l'île, très diversifiés de surcroît. Sur ce point, voir E. LAGABRIELLE – A. ALLIBERT – J. J. KISZKA – N. LOISEAU – J.-P. KILFOIL – A. LEMAHIEU, « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interactions around a fast-developing Indian Ocean island », *Sci Rep* 8, 3676 (2018). https://doi.org/10.1038/s41598-018-21553-0 (dernière consultation le 28 janvier 2021). L'annexe 1 reprend les principaux tableaux de synthèse de cet article.

[13] Deux mortelles sur des surfeurs à Boucan-Canot (15 juin 2011 – Eddy Aubert ; 19 septembre 2011 – Mathieu Schiller) ; une mutilante sur un surfeur à Trois-Roches (19 février 2011 – Éric Dargent) ; un surfeur, un kayakiste et un piroguier sortent de justesse et respectivement indemnes de trois autres attaques, au prix de la destruction complète de leur engin toutefois (Roches-Noires les 6 et 15 juillet 2011 ; Cap La Houssaye le 5 octobre 2011).

tout, au moins sept attaques de requin surviennent cette année-là[14], très supérieure donc à la moyenne statistique d'une attaque par an établie entre 1980 et 2010 (ces deux années comprises)[15]. Les circonstances dans lesquelles ces accidents sont survenus sont relativement variables[16].

L'année 2012 débute dans la droite ligne de cette tendance atypique : le 5 mars 2012, un bodyboarder est ciblé par un requin, sans autre dommage que des traces de morsure sur sa planche[17] ; le 24 mai 2012, un pêcheur est mordu par un petit requin-bouledogue dans le port de Saint-Pierre[18] ; surtout, le 23 juillet, un surfeur (Alexandre Rassiga) décède après s'être fait happer sur le spot de Trois-Bassins, commune limitrophe de Saint-Paul au Nord et de Saint-Leu au Sud. C'est une douzaine de jours plus tard que survient l'attaque sur Fabien Bujon.

[14] En marge des six attaques survenues à Saint-Paul, les restes du corps d'une femme, portant les traces de multiples morsures de requins, sont récupérés à la mer au niveau de La Possession le 13 octobre 2011 (une prédation *post-mortem* n'est pas exclue) ; voir à ce sujet « La Possession : les restes d'une femme retrouvés, 'on voit que c'est l'acte d'un requin' », *Zinfos974*, 13 octobre 2011 – URL (dernière consultation le 29 janvier 2022) : https://www.zinfos974.com/La-Possession-Les-restes-d-une-femme-retrouves-on-voit-que-c-est-l-acte-d-un-requin_a33011.html. Enfin, un chasseur sous-marin apnéiste perd un doigt de pied lors d'une attaque subie le 11 novembre 2011 à Sainte-Rose.

[15] Entre 1980 et 2010 compris, on compte 29 attaques (dont 13 mortelles), leur succession connaissant parfois des irrégularités : certaines années comptent ainsi plusieurs attaques (par exemple, quatre en 1992), tandis que plusieurs années peuvent séparer une attaque de la suivante (1981-1988 ; 1992-1994 ; 2000-2004 ; 2007-2010). Si les chasseurs sous-marins sont les premières puis de régulières victimes des attaques recensées sur la période (8 attaques), les surfeurs deviennent vite les plus fréquemment touchés (14 attaques). Baigneurs et windsurfers sont concernés d'une manière occasionnelle mais très rapprochée (2 attaques pour chaque catégorie). Une attaque a par ailleurs visé un pêcheur de bichiques, et les deux dernières – il n'est pas possible d'exclure qu'elles soient survenues *post-mortem* – ont affecté des personnes dont l'activité n'a pas pu être déterminée. Par ailleurs, la grande majorité des attaques survient alors dans le Sud (13), l'Ouest (8), l'Est (5) et le Nord (4) de l'île. Sur ces points, voir les tableaux reproduits dans l'annexe 1 précitée.

[16] Au sujet de ces circonstances, voir plus particulièrement E. LAGABRIELLE – A. ALLIBERT – J. J. KISZKA – N. LOISEAU – J. P. KILFOIL – A. LEMAHIEU, « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interactions around a fast-developing Indian Ocean island », *ibid.*

[17] « Un bodyboarder attaqué par un requin », *ImazPress*, 5 mars 2012 – URL : https://www.ipreunion.com/photo-du-jour/reportage/2012/03/05/saint-benoit-actualise-a-18-heures,un-bodyboarder-attaque-par-un-requin,14708.html (dernière consultation le 29 janvier 2022).

[18] « Saint-Pierre : un pêcheur mordu par un requin-bouledogue », *Zinfos974*, 30 mai 2012 – URL (dernière consultation le 29 janvier 2022) : https://www.zinfos974.com/St-Pierre-Un-pecheur-mordu-par-un-requin-bouledogue_a42254.html.

Suite à cette dernière, la série se gonfle de nouveaux évènements[19]. L'année 2013 compte six évènements, aussi bien dans l'Ouest (commune de Saint-Paul – les Brisants, cimetière marin) qu'au Sud de l'île (L'Étang-Salé, Petite-Île, Saint-Pierre, Saint-Joseph). Ceux-ci concernent quatre surfeurs (une attaque mortelle, une autre mutilante et les dernières sans autre conséquence que des traces de morsures sur les planches), une jeune baigneuse à proximité immédiate du rivage (décédée) et un chasseur sous-marin (indemne). La diversité des sites, des activités concernées et des conditions dans lesquelles celles-ci étaient pratiquées au moment de l'attaque, confirment la portée générale du risque requin sur le territoire de La Réunion (même si les attaques se concentrent majoritairement sur la côte Ouest à partir des années 2010). L'année 2014 n'est le théâtre que d'une seule attaque, sur le spot de la Gauche de Saint-Leu : un surfeur subit de sérieuses blessures. L'année 2015 est scandée par quatre attaques : deux mortelles (sur une baigneuse se trouvant à proximité immédiate du rivage, et sur un jeune surfeur), et deux autres occasionnant d'importantes blessures, dans des conditions environnementales très variées (Étang-Salé, Saint-Paul, Saint-Leu – toujours sur le spot de la Gauche – et commune du Port). L'année 2016 compte une seule attaque : un surfeur en sort mutilé. Trois attaques sont recensées en 2017, toutes sur des surfeurs : deux mortelles (Saint-André et spot de la Pointe au sel à Saint-Leu), et une n'occasionnant que de légères blessures (commune de Saint-Paul – Roches noires). L'année 2018 voit un chasseur sous-marin ciblé par un requin-bouledogue aux Roches-noires (commune de Saint-Paul), mais en sortir indemne. Deux attaques mortelles sont recensées en 2019, la première sur un pêcheur de bichiques à proximité immédiate du rivage (Sainte-Rose), l'autre sur un surfeur pratiquant sur le spot de la Tortue à Saint-Leu. L'année 2020 est la première, depuis 2009, à n'avoir compté aucune attaque.

Il importe de souligner le caractère exceptionnel du taux de létalité des attaques de requins survenant à La Réunion. À l'échelle mondiale, le nombre d'attaques de requin et le taux de décès consécutif tendent à évoluer en sens inverse depuis le début du XXème siècle : le nombre d'attaques non provoquées augmente tandis que le taux de décès consécutif diminue, tous deux d'une manière très prononcée[20]. Dans ce contexte, les attaques survenues à La Réunion aboutissent à une surreprésentation de l'île dans les statistiques mondiales relatives aux attaques de requins, tant en ce qui concerne leur nombre que – et

[19] Les attaques de juillet-août 2012 et celles de 2013 sont les premières à être recensées sur le site Internet de l'actuel Centre Sécurité Requin : http://www.info-requin.re/attaques-recensees-r68.html (dernière consultation le 30 janvier 2021).

[20] Source : https://www.floridamuseum.ufl.edu/shark-attacks/trends/fatalities/ – dernière consultation le 10 février 2021.

bien plus franchement encore – le taux de décès consécutifs à celles-ci (42% des morsures, sur la période 1988-2016, ont été fatales)[21].

• ***Le contexte institutionnel : une exacerbation confuse des problématiques relatives à la détermination des mesures nécessaires pour faire face aux attaques de requins***

— Avant 2011, l'éventuelle action des communes en matière de risque requin s'avère très ponctuelle d'un point de vue géographique et temporel. Abstraction faite de quelques très rares dispositifs de signalisation informant spécifiquement de la présence et de la circulation de requins dans la zone côtière, cette action se résume pour l'essentiel à quelques interdictions de la baignade et des activités nautiques sur une poignée de secteurs du littoral réunionnais, soit temporaires (à la suite d'une attaque) soit permanentes. L'action des communes apparaît de plus globalement superficielle en ce qui concerne la démarche d'évaluation et de détermination des orientations de la gestion de ce risque, et en tout état de cause très dispersée[22]. Considérant la compétence du maire en matière de police de la baignade et des activités nautiques, l'État ne s'est par ailleurs jamais saisi de la question, mais la direction de la Préfecture en charge de la mer semble avoir spontanément estimé que l'état du risque ne méritait pas une attention particulière de sa part tant que la moyenne statistique d'une attaque annuelle restait d'actualité[23].

— Devant la multiplication des attaques de requin dans la zone littorale de la commune de Saint-Paul en 2011, en particulier au droit des plages traditionnellement ouvertes à la baignade et aux activités nautiques et qui comptaient jusqu'alors au nombre des fleurons touristiques internationaux de

[21] E. LAGABRIELLE – A. ALLIBERT – J. J. KISZKA – N. LOISEAU – J. P. KILFOIL – A. LEMAHIEU, « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interactions around a fast-developing Indian Ocean island », *ibid.*

[22] Nous avons entrepris à ce propos une étude juridique relative à l'évaluation et la détermination des orientations de la gestion du risque requin réunionnais avant 2011, dont les résultats donneront lieu à une future publication.

[23] Cette caractérisation de ce qu'a ou aurait été la position traditionnelle de l'État – de futurs travaux devront se prononcer sur la réalité de celle-ci – est établie à partir des déclarations faites par deux de ses fonctionnaires en poste à La Réunion au moment des premières attaques de 2011 : Jean-Luc Hall (alors Directeur adjoint de la Mer Sud Océan Indien, et ce depuis 2010) et Nicolas Le Bianic (administrateur des affaires maritimes, en poste à La Réunion depuis 2010, par la suite Chargé de mission auprès du Préfet pour la gestion du risque requin), in P. et S. DURVILLE – T. MULOCHAU, *Comprendre la crise requins à La Réunion*, La Saline-lès-Bains, Les Éditions du Cyclone, collection « Témoignages », 2016, 131 pp., spéc. pp. 62-63 et 70-71. Chantal Ambroise, qui en 2012 devient Sous-Préfète de l'arrondissement de Saint-Paul en remplacement de Thomas Campeaux, précise que le risque requin est à ce moment-là considéré par l'État comme « *un risque émergeant, relevant du domaine de la protection civile* » (*idem*, spéc. pp. 12-13).

l'île, une volonté de concertation s'affirme et se concrétise. Ainsi la commune de Saint-Paul et l'État organisent-ils, dès le 25 juillet 2011 – soit une dizaine de jours après la quatrième attaque de l'année – une table-ronde associant l'ensemble des parties prenantes publiques et privées. Il en ressort un programme du travail à effectuer dans trois domaines : connaissance scientifique des requins/évaluation du risque/étude des moyens de protection ; information et prévention du risque requin ; gestion opérationnelle de l'alerte requin. Ainsi, ces réflexions visent à déterminer la nature et portée des mesures juridiques et opérationnelles pertinentes en matière de risque requin, à la lumière notamment des résultats des recherches prévues pour déterminer les caractéristiques écologiques des populations de requins à La Réunion (il s'agit du programme CHARC)[24], particulièrement nécessaires en l'absence de tout travail scientifique préexistant à ce sujet[25]. Il importe d'insister sur un point : aucune mesure n'est alors prévue à titre transitoire, c'est-à-dire dans l'attente de l'aboutissement de travaux scientifiques devant s'échelonner sur une période conséquente. Cette situation s'avérait donc favorable à un maintien provisoire des positions traditionnelles des communes face au risque requin, et à un renvoi de principe de l'État à la compétence des maires en matière de police de la baignade et des activités nautiques.

— L'important travail de réflexion et de recherche ainsi prévu se trouve bousculé par le décès de Mathieu Schiller le 19 septembre 2011. Cette nouvelle attaque de requin contraint l'État à prendre immédiatement deux mesures dans un contexte agité par de violentes crispations et polémiques à caractère simultanément économique, social et environnemental[26].

---

[24] Le programme CHARC (2012-2015) est « *un programme scientifique financé par l'Europe (FEDER), la Région Réunion et l'Etat (DEAL) qui a pour but d'établir un état initial des connaissances sur l'écologie et de l'habitat des deux espèces de Requins Côtiers sur la côte Ouest de La Réunion : le requin tigre (Galeacerdo cuvier) et le requin bouledogue (Carcharhinus leucas)* ». Les points d'étapes et le rapport final du projet sont disponibles en ligne – URL : http://www.info-requin.re/le-programme-charc-2012-2015-r15.html (dernière consultation le 3 février 2021 ; la citation est tirée du paragraphe introduisant cette page).

[25] Le seul travail scientifique alors disponible sur les requins à La Réunion se situait effectivement dans le champ de la médecine légale : G. VAN GREVELYNGHE, *Les requins à la Réunion : mythes et réalités – Étude de douze cas d'accidents liés aux requins*, Thèse Médecine, Lille 2, 1994.

[26] Ces crispations et polémiques, qui n'ont pas lieu d'être évoquées ici, constituent une part non-négligeable de la « crise requin ». Elles ont été étudiées d'un point de vue sociologique par M. THIANN-BO MOREL et P. DURET, « Le risque requin, mise en risque de la pratique du surf à La Réunion », *STAPS*, 2013/1, n° 99, pp. 23-36 (lien URL : https://www.cairn.info/revue-staps-2013-1-page-23.htm?try_download=1 – dernièrement consulté le 14 mars 2021) ; et M. THIANN-BO MOREL, « Tensions entre justice environnementale et justice sociale en société postcoloniale, le cas du risque requin », *VertigO*, 2019, volume 19, n° 1 – DOI : https://doi.org/10.4000/vertigo.24299 (dernière consultation le 3 février 2021).

La **première mesure** a un but préventif et se trouve d'emblée conçue sur un mode durable. Sur le fondement du pouvoir de police administrative générale qui est le sien en vue d'assurer l'ordre public à l'échelle supra-communale, le préfet prévoit : d'une part, l'interdiction de la mise à l'eau des surfeurs par les maîtres-nageurs sauveteurs des zones communales surveillées, lorsque ceux-ci estiment que les conditions sont excessivement favorables à une attaque de requin ; d'autre part, que cette interdiction doit alors faire l'objet d'une signalisation appropriée (drapeau rouge de droit commun, le temps de concevoir et de rendre opérationnelle une signalétique propre aux activités de surf)[27].

En dépit de la modestie de son dispositif, cet arrêté préfectoral est lourd d'implications et d'interrogations, celles-ci étant d'autant plus considérables qu'il est applicable sur l'ensemble du territoire réunionnais. Les communes sont ainsi clairement chargées d'apprécier les conditions du moment pour déterminer si elles sont ou non excessivement favorables à une attaque de requin, en vue le cas échéant d'interdire temporairement et à titre préventif – ce qui constitue une innovation vis-à-vis des pratiques traditionnelles évoquées plus haut – la baignade et les activités nautiques telles que le surf. Cela ne peut toutefois concerner que les zones et périodes pour lesquelles les communes ont mis en place un dispositif de surveillance et de secours. En dehors de celles-ci, à qui revient la charge de l'évaluation du risque requin – et donc de la détermination des possibilités de mise à l'eau des usagers de la mer concernés –, et quelles sont les conditions de mise en œuvre de cette évaluation et d'adoption des décisions consécutives ? Le risque requin est alors peu étudié à La Réunion, et les causes de l'augmentation du taux d'incidence de ce risque sont inconnues. Dans ce contexte difficile – toujours d'actualité à bien des égards – le préfet met en exergue la compétence de principe des maires en matière de police de la baignade et des activités nautiques, pour ce qui est de réguler les conditions de celles-ci au sein des zones dont ils ont décidé d'assurer la surveillance ; son arrêté implique donc nécessairement qu'il renvoie au maire la charge de déterminer, au vu du risque requin et sans que le cadre de son pouvoir discrétionnaire ait été spécifié par voie d'arrêté préfectoral, s'il y a lieu d'adopter des règles relatives à la pratique desdites activités au sein des espaces non-surveillés et, si oui, lesquelles. C'est ce qu'explicite l'article 3 de l'arrêté : le préfet renvoie expressément au maire la totalité de la charge d'apprécier s'il y a lieu de restreindre le principe éminemment libéral posé par l'article L. 2213-23 du code général de collectivités territoriales d'après lequel cette pratique se fait aux risques et périls des intéressés, et si oui dans quelle mesure[28].

[27] Arrêté n° 2011-1400 du 20 septembre 2011 portant interdiction des activités nautiques pratiquées avec des engins de plage et des engins non immatriculés lorsque le drapeau rouge vif est hissé sur les plages et lieux de baignade.

[28] Vu cette mise en exergue, par le préfet, de la compétence de police du maire au titre de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les prévisions de

Une telle attitude, de la part de l'État, s'avère alors très problématique. D'une part, le fondement juridique de l'arrêté préfectoral suppose que l'État a considéré et qualifié le risque requin comme un potentiel trouble à l'ordre public d'ampleur supra-communale. Dans cette perspective, le simple renvoi aux maires, par le préfet, de la charge de déterminer le régime juridique de la pratique de la baignade et des activités nautiques dans les zones communales non-surveillées, aurait nécessité de sérieuses justifications à tout le moins. Or celles-ci font défaut, alors qu'il s'avère *a priori* difficile de comprendre pourquoi le préfet tient à encadrer les conditions d'exercice des compétences des maires en matière de police de la baignade et des activités nautiques, uniquement pour les zones et périodes dont ceux-ci ont décidé d'assumer la surveillance et non pour les zones non surveillées. Le risque requin étant considéré comme un potentiel trouble à l'ordre public d'ampleur supra-communale, l'inexistence d'un quelconque encadrement préfectoral pour des zones représentant la majeure partie du littoral réunionnais apparaît incohérente. Les travaux parallèlement en cours à ce moment-là ne peuvent justifier cette attitude de l'État, puisque des règles transitoires sont évidemment possibles. Un soupçon de carence pèse dès lors sur l'État. D'autre part, compte tenu notamment de l'extrême difficulté à caractériser et à qualifier le risque requin (en l'absence de connaissances scientifiques déterminantes à cette fin), les maires ne sont clairement pas en mesure d'effectuer le travail d'appréciation requis pour déterminer le régime juridique de la baignade et des activités nautiques au sein des zones non-surveillées. Confronté à l'extrême incertitude inhérente au diagnostic du risque requin, ils peuvent alors être d'autant plus tentés par le maintien de leurs positions traditionnelles que les travaux scientifiques en cours (le projet CHARC), parallèlement, ont précisément pour objet d'étudier les questions pertinentes à cet égard. Qui plus est, dans l'hypothèse d'une carence avérée du préfet dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, toute perspective d'une substitution du préfet au maire en cas de carence de ce dernier dans l'exercice de son pouvoir de police municipale s'avère illusoire. En définitive, les usagers de la mer se retrouvent en pratique seuls à supporter la charge d'évaluer les conditions du moment pour décider de se mettre ou non à l'eau, et cette situation s'avère être le résultat de deux probables carences successives dans l'exercice des pouvoirs de police administrative.

La **seconde mesure** prévue consiste en l'organisation d'une pêche post-attaque, et ce alors à titre « *provisoire dans l'attente de l'acquisition des connaissances scientifiques qui permettront d'établir un plan de gestion des*

celui-ci, l'arrêté préfectoral ne peut être interprété comme attribuant aux seuls pratiquants de la charge de l'évaluation du risque requin et des décisions consécutives relatives à la mise à l'eau, sous réserve nécessairement dès lors de dispositions communales plus contraignantes que justifieraient des circonstances locales particulières et notamment un risque requin localement plus fort que la moyenne départementale au sens de la jurisprudence C.E., 18 avril 1902, *Commune de Néris-lès-Bains*, Rec. p. 275.

risques et des populations de squalidés »[29]. Pour la première fois à La Réunion, une action officielle est entreprise dans l'espoir de limiter un risque requin, dont l'attaque tout juste survenue vient attester l'importance dans la zone concernée. L'idée sous-jacente à la décision est donc celle d'un risque requin temporairement et localement accru, et ses conditions de cohérence avec la qualification du risque requin comme un potentiel de trouble à l'ordre public d'ampleur supra-communale (inhérente à la première mesure) méritent alors d'être sérieusement affinées.

— Le Préfet de la Réunion prend rapidement l'initiative de rehausser les ambitions affichées à l'issue de la réunion de concertation du 25 juillet 2011, en créant le « comité réunionnais de réduction du risque requins (C4R) » le 1er février 2012[30]. Il s'agit d'une structure permanente assurant la représentation des services généraux de la Préfecture (9), des services de secours (8), des collectivités territoriales et E.P.C.I. (11), des usagers de la mer (15), de la communauté scientifique (9), des associations (10) et comprenant également des personnalités qualifiées (8). La fonction assignée au C4R est d'inscrire la conception des mesures de « *réduction du risque requins* », initiée depuis le 25 juillet 2011, dans une « *stratégie* […] *qui permette de concilier les objectifs suivants : assurer la sécurité des personnes, protéger l'environnement, préserver les activités nautiques et touristiques et défendre l'image de notre île au plan international* » (considérant n° 4). Il doit à ce titre œuvrer à la définition, au suivi et à l'adaptation de cette stratégie : celle-ci doit être « *concertée et équilibrée* » (considérant n° 4), et le premier but de la création du C4R est effectivement « *d'offrir un cadre approprié de dialogue et de concertation sur la réduction du risque requins à La Réunion* » (article 1er). Le champ des réflexions qui doivent ainsi porter sur la stratégie et les mesures de réduction du risque requin, de surcroît, se trouve sensiblement élargi. Aux trois thèmes envisagés à l'issue de la réunion du 25 juillet 2011, sont en effet ajoutés « *l'accompagnement des activités nautiques* », « *le soutien économique* », la « *coopération régionale* »[31] (article 5).

---

[29] D.E.A.L. de La Réunion, *Rapport sur une opération ciblée de prélèvements de requins à La Réunion*, 24 septembre 2011, 9 pp. http://administration.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/2011-09-26_DEAL_RapportRequins_cle09b588-2.pdf (dernière consultation le 3 février 2021).

[30] Arrêté n° 2012-173 du 1er février 2012 portant création du comité réunionnais de réduction du risque requins (C4R).

[31] Cet objectif de « coopération régionale » en matière d'évaluation et de gestion du risque requin se comprend à la lumière de l'actualité seychelloise de 2011. Au mois d'août cette année-là, deux attaques de requin-bouledogue causent, à une quinzaine de jours d'intervalle, le décès d'un touriste français et d'un touriste britannique dans l'Anse Lazio sur l'île de Praslin. La *Seychelles Maritime Safety Administration* réagit en lançant un programme exceptionnel de prélèvement de requins (auquel a succédé un programme permanent de pêche à la *drum-line*), puis en installant trois filets anti-requins dans la zone concernée (enlevés en 2017, en raison du coût trop important de leur entretien) et en y instituant un système de surveillance (voir sur ces points l'article de la Seychelles News Agency, « Seychelles Maritime Safety Administration removes safety nets at Anse Lazio beach 5 years after shark attacks », 3 janvier 2017 – URL :

Les perspectives ainsi ouvertes ne modifient en rien l'état du droit issu de l'arrêté préfectoral du 20 septembre 2011, ainsi que l'ensemble des implications, incertitudes et questions inhérentes à celui-ci.

— Le mois de **juillet 2012** se caractérise par une intensification brutale du débat public sur la nature et la portée des mesures adéquates en vue de la réduction du risque requin.

Le 18 juillet 2012 tout d'abord, une seconde mesure permanente est arrêtée par le préfet, usant de son pouvoir de police administrative générale en mer : l'interdiction du rejet en mer de tout produit de la mer, dans la bande des 2,5 milles nautiques à compter de la laisse de basse mer, expressément et exclusivement motivée par l'objectif de prévenir et/ou de tarir la source d'intérêt et de relative sédentarisation que ces rejets peuvent ou pourraient susciter chez les requins tigres et bouledogues[32]. Applicable à l'ensemble de La Réunion, cette mesure s'avère parfaitement cohérente avec la qualification du risque requin comme un potentiel de troubles à l'ordre public d'ampleur supra-communale, inhérente à l'arrêté du 20 septembre 2011 : il renforce donc la portée de cette qualification. Il importe d'insister sur deux aspects fondamentaux de cette interdiction : il s'agit de la première mesure officielle permanente à avoir pour objet d'agir sur l'aléa – la

---

http://www.seychellesnewsagency.com/articles/6534/Seychelles+Maritime+Safety+Authority+removes+safety+nets+at+Anse+Lazio+beach++years+after+shark+attacks (dernière consultation le 4 février 2021). Cette série survenant alors que La Réunion vient de connaître les débuts de sa « crise requin », la solidarité inter-îles consécutive trouve un écho au sein de la Commission de l'Océan Indien, dont la présidence était alors assurée par les Seychelles. Dans le cadre de réunions de travail tenues à La Réunion en décembre 2011, La Réunion et les Seychelles souhaitent instituer, au profit de l'ensemble des États membre de la C.O.I., une plateforme destinée à partager et comparer les données ainsi que les expériences pertinentes en matière de risque requin. Voir sur ce point B. GRAIGNIC, « La COI renforce l'axe Environnement et Transport », *Journal de l'Île de la Réunion*, 14 décembre 2011 – URL : https://www.clicanoo.re/Economie/Article/2011/12/14/La-COI-renforce-laxe-environnement-et-transports_192625 (dernière consultation le 4 février 2011). Probablement trop dépendante de la conjoncture seychelloise, cette velléité n'a pas connu de lendemain (il faut attendre décembre 2019 pour que les Seychelles connaissent une nouvelle attaque de requin).

[32] Arrêté n° 2012-1022 du 18 juillet 2012 interdisant le rejet en mer des produits de la mer à l'intérieur des 2,5 milles nautiques dans les eaux territoriales de La Réunion. L'interdiction est ainsi formulée : « *Le rejet en mer de produits de la mer frais, surgelés ou congelés, entiers ou non, prélevés ou détenus à bord de tout navire pratiquant la pêche professionnelle ou de plaisance est interdit à l'intérieur des 2,5 milles nautiques (env. 4,7 kilomètres) à partir de la laisse de basse mer de La Réunion* » (article 1). L'article exclut du champ de l'interdiction les « *techniques de pêche traditionnelle de saumurage et d'appatâge* », ce qui indique clairement que l'interdiction concerne l'immersion de déchets. Les motifs de fait tiennent à « *la présence observée et reconnue de requins aux abords des côtes réunionnaises et des risques qu'ils engendrent pour la sécurité des personnes* » et à « *la nécessité de sauvegarder les personnes et les biens dans le cadre des activités professionnelles, nautiques et de loisirs pratiquées à partir des côtes réunionnaises* ».

fréquentation des eaux côtières réunionnaises par des requins bouledogues et tigres – en vue de réduire le risque requin ; elle traduit la représentation d'une relation causale potentielle entre les rejets en mer visés et le risque requin.

En effet, c'est précisément la portée et les modalités de l'action sur cet aléa qui sont au cœur des débats consécutifs à l'attaque mortelle dont est victime Alexandre Rassiga sur le spot de Trois-Bassins le 23 juillet 2012. Alors député-maire de Saint-Leu, Thierry Robert sollicite tout d'abord auprès de l'État la restriction du périmètre de la Réserve naturelle marine de La Réunion. Dès le surlendemain de l'attaque de Trois-Bassins, le député soutient devant l'Assemblée nationale que cette Réserve est devenue le « *garde-manger* » (*sic*) des requins. Il en déduit – en substance – qu'en restreignant le périmètre de celle-ci, la masse de nourriture disponible diminuerait proportionnellement, de même par suite que la fréquentation des eaux proches du rivage les requins bouledogues et tigres[33]. Cette prise de position est manifestement sous-tendue par une certaine représentation de l'éco-socio-système littoral, caractérisée par une relation causale entre la réserve naturelle marine et le risque requin. Affichant sa volonté de ne pas restreindre la libre pratique du surf et de ne pas compromettre les activités économiques qui y sont liées, le maire de Saint-Leu affiche ensuite publiquement son soutien aux acteurs et associations favorables depuis 2011 à un programme officiel de pêche préventive des requins à La Réunion[34]. Il contribue ainsi à une polarisation de l'opinion publique, opposant un groupe pro-pêche et anti-réserve à un ensemble d'acteurs pro-réserve et anti-pêche. Le maire de Saint-Leu se joint d'abord au rassemblement organisé par la communauté du surf au port de Saint-Gilles le 29 juillet 2012[35]. Invoquant son pouvoir de police municipale en matière de gestion des « *animaux malfaisants et féroces* »[36], ainsi qu'un improbable pouvoir de substitution au Préfet en cas de carence de sa part s'agissant de la gestion de la Réserve marine, il défie dès le lendemain le Gouvernement *via* un arrêté autorisant la pêche aux requins-bouledogues sur l'ensemble du territoire de la commune, par tous moyens, en tous temps et par toute personne et en incitant de surcroît tout citoyen à s'y livrer en garantissant l'achat par la commune de tout spécimen supérieur à 1,5 mètre au prix de 2 euros

[33] Assemblée nationale Question au Gouvernement n° 37, 25 juillet 2012 – Outre-mer – DOM-ROM : La Réunion – Mer et littoral, accidents, attaques de requins, lutte et prévention. – M. Thierry Robert – Ministère des Départements et territoires d'outre-mer.

[34] Il s'agit notamment de Jean-François Nativel et de l'association *Océan Prévention Réunion* dont il est alors le président. Sur ses positions et son action durant la période, voir son ouvrage : J.-F. NATIVEL, *Requins à La Réunion. Une tragédie moderne*, auto-édition, 2015, 269 pp., spéc. pp. 17-84.

[35] *Idem*, spéc. p. 80.

[36] Sur ce pouvoir, voir le premier point de cette introduction. Nous insisterons notamment, dans un futur article, sur les problèmes juridiques que pose ce pouvoir.

le kilo (dans la limite de 30 spécimens)[37]. Cette mesure, radicalement et ostensiblement incompatible avec la réglementation applicable dans les différentes zones de protection de la réserve naturelle marine, est retirée par le maire de Saint-Leu dès le 31 juillet, après qu'il ait reçu du ministre des Outre-mer – il s'agit alors de Victorin Lurel – l'assurance que le préfet de La Réunion prendra des dispositions en faveur de la pêche préventive des requins dès la semaine suivante[38].

En définitive, le débat public du mois de juillet 2012 se focalise largement sur la problématique relative à la réduction de l'aléa que constitue la présence et la circulation de requins bouledogues et tigres à proximité immédiate des rivages réunionnais. Il n'est d'ailleurs pas à exclure que les incertitudes liées aux rôles respectifs de l'État et des communes s'agissant des mesures à prendre à l'égard des enjeux, ait pesé dans l'orientation du débat public vers la question des mesures envisageables à propos de l'aléa. Quoi qu'il en soit, la tournure des débats n'amène pas à questionner l'état du droit issu de l'arrêté préfectoral du 20 septembre 2011 : l'ensemble des implications, incertitudes et questions inhérentes à celui-ci reste valable et n'est pas mis en cause. Bien au contraire : ces dernières s'avèrent d'autant plus prégnantes que l'arrêté du 18 juillet 2012 confirme la qualification du risque requin comme un potentiel de troubles à l'ordre public d'ampleur supra-communale (inhérente à l'arrêté du 20 septembre 2011), tout en mettant en exergue la possibilité pour l'État de prendre d'autres mesures en vue d'y faire face.

• *Le contexte jurisprudentiel : la carence des autorités publiques dans la mise en œuvre de leur obligation de réduire le risque requin, reconnue en 2013 par le Conseil d'État*

L'attaque sur Fabien Bujon survient cinq jours après le retrait de l'arrêté municipal susmentionné (le 5 août 2012 donc), sur le spot de la Gauche de Saint-Leu (qui ne figure pas parmi les zones communales surveillées), alors qu'aucune mesure visant spécifiquement à réduire ou à prévenir le risque requin n'y est applicable en dépit de l'ampleur de ce dernier. Inévitablement, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'état du droit local issu des arrêtés préfectoraux des 20 septembre 2011 et 18 juillet 2012 a pu contribuer à la survenance de l'attaque

---

[37] Arrêté n° 284/2012 du 30 juillet 2012 portant autorisation de la chasse aux requins bouledogues sur tout le territoire maritime de la commune de Saint-Leu placé sous la responsabilité du Maire (du rivage jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux) – cet arrêté est reproduit en annexe.

[38] Anonyme, « Saint-Leu – Thierry Robert revient sur sa décision – Le maire n'autorise plus la chasse aux requins », *Imaz Press Réunion*, 1er août 2012 – URL : https://www.ipreunion.com/requins/reportage/2012/08/01/saint-leu-thierry-robert-revient-sur-sa-decision,le-maire-n-039-autorise-plus-la-chasse-aux-requins,16672.html (dernière consultation le 4 février 2021).

de requin, tant en ce qui concerne l'État (auteur de ce droit) que la commune de Saint-Leu au titre de son attitude consécutive notamment au premier arrêté. Le 8 septembre 2014, soit deux ans environ après l'accident, la victime saisit la juridiction administrative en première instance en vue d'obtenir la réparation de divers préjudices subis en rapport avec l'attaque de requin (chiffrés à hauteur de 150.000 euros), estimant que ceux-ci ont pour principale cause une faute de l'État. Dans cette perspective très spécifique, la victime appelle ainsi la juridiction administrative à se prononcer sur certains éléments au moins de la problématique susmentionnée.

Il importe cependant de souligner qu'entre l'accident et la saisine de la juridiction administrative, une évolution juridique majeure est survenue avec l'ordonnance de référé-liberté dite « *Commune de Saint-Leu* » rendue par le Conseil d'État le 13 août 2013[39]. Nous avons à ce propos mis en évidence, dans le cadre d'une comparaison avec la situation juridique mauricienne, que le Conseil d'État s'est alors appuyé sur une obligation générale de « *réduction* » du risque requin[40]. Celle-ci exprime la particulière nécessité, en ce qui concerne ce risque, de concilier le droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (seul fondement juridique explicite de cette obligation d'après l'ordonnance) et d'autres exigences fondamentales (auxquelles la référence reste implicite dans cette ordonnance) : la libre pratique des sports et loisirs de nature, dont le rattachement à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle – de valeur constitutionnelle – a été raffermi par le Conseil d'État dans le cadre du contentieux suscité par la crise sanitaire liée à la Covid-19[41] ; la protection de l'environnement, dont le statut constitutionnel a également été renforcé depuis, sous la forme d'un objectif de valeur constitutionnelle de portée générale consacré par le Conseil constitutionnel à partir d'une interprétation des motifs de la Charte de l'environnement[42]. Le Conseil d'État estime en

[39] C.E., ord., 13 août 2013, *Ministre de l'Intérieur c./ Commune de Saint-Leu* (affaire n° 370.902) – *A.J.D.A.*, 2013, p. 2105 (note O. LE BOT) ; *R.J.O.I.*, 2014, n° 18 (note L. PEYEN – URL : http://www.lexoi.fr/docannexe/file/5954/ce_refere_liberte_lpeyen3.pdf – dernière consultation le 9 février 2019) ; *Cah. Dr. Sport.*, 2013, n° 33 (note F. AUMOND).

[40] O. DUPÉRÉ, « L'évaluation du risque requin et la détermination des orientations de sa gestion. Perspectives judiciaires franco-mauriciennes », *ibid.*

[41] C.E., ord., 30 avril 2020, *Fédération française des usagers de la bicyclette* (affaire n° 440.179) – *A.J.D.A.*, 2013, p. 2438 (note M. COTTEREAU).

[42] C.C., décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes* [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques] – *A.J.D.A.*, 2020, p. 425 et p. 1126 (note V. GOESEL-LE BIHAN et note F. SAVONITTO) ; *Gaz. Pal.*, 3 mars 2020 et 30 juin 2020 (note M. KAMAL et note S. SALLES) ; *J.C.P. G.*, 2020, p. 466 (note Y. AGUILA et L. ROLLINI) ; *Énergie – environnement – infrastructures : actualité, pratiques et enjeux*, mars 2020, n° 3 (note M. TORRE-SCHAUB) ; *Droit administratif*, avril 2020, n° 4 (note L. FONBAUSTIER) ; *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF*, 24 février 2020 (note V. CHAMPEIL-DESPLATS) ; *L.P.A.*, 22 avril 2020 (note J. ATTARD) ; *J.C.P. A.*, 25 mai 2020 (note P. BILLET) ; *Dalloz,*

l'occurrence que la mise en œuvre de cette obligation doit combiner deux temporalités. Le premier est le temps long, consistant à « *déterminer les mesures les mieux à même de réduire les risques d'attaques de requins, et leur degré d'urgence* », ce qui nécessite de mettre en balance la « *faisabilité* » et « *l'efficacité* » des mesures envisageables d'une part, leurs « *coûts* » et leurs « *inconvénients* » d'autre part, et d'effectuer à cet égard un bilan « *au vu notamment des études scientifiques et des expérimentations menées* ». Le second temps est celui de l'urgence à agir en l'occurrence. D'une part, le risque requin réunionnais est caractérisé comme étant « *mortel* » et son intensité se trouve qualifiée de particulièrement « *exceptionnelle* ». D'autre part, la série de mesures prises jusqu'alors par les maires et l'État n'ont permis qu'une réduction insuffisante de ce risque, d'où une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie à laquelle il est nécessaire de remédier d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. En conséquence, il s'avère nécessaire de « *supprimer* » le risque requin en interdisant la pratique de la baignade et des activités nautiques, dès lors que ne pourrait être mis en œuvre un « *dispositif efficace de surveillance et d'alerte* », et de « *mettre en place une signalisation adaptée des interdictions ou des limitations de baignade et d'activités nautiques, en précisant clairement la nature des risques, ainsi que d'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* », et ce à titre provisoire : « *dans l'attente des effets éventuels des autres mesures annoncées ou envisagées* ». D'où les injonctions faites à l'État en l'occurrence.

Dans la perspective du recours en responsabilité introduit par Fabien Bujon, l'ordonnance du Conseil d'État est *a priori* des plus intéressantes en raison de son constat en pratique définitif d'une carence des autorités publiques réunionnaises dans la mise en œuvre de l'obligation générale de réduction du risque requin qui leur incombe, compte tenu du fait qu'il s'agit en l'occurrence d'un risque mortel exceptionnel, cette carence étant constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie : « *Considérant, il est vrai, qu'à la suite de la recrudescence des attaques de requins à La Réunion, des maires des communes concernées ont pris des arrêtés limitant l'accès aux plans d'eau des plages communales dans certaines circonstances ; que l'Etat a engagé un programme d'études sur le comportement des deux espèces de requins côtiers en cause, afin notamment d'étudier leur éventuelle sédentarisation ; que le préfet a pris des mesures d'interdiction de certaines activités nautiques, notamment par un arrêté du 19 décembre 2011*[43] *; qu'il résulte cependant de l'instruction que*

2020, p. 1159 (note S. MABILE et B. PARANCE) ; *Titre VII*, octobre 2020 (chron. T. PIAZZON ; E. CARTIER et J.-P. DEROSIER ; H. SURREL).

[43] Le Conseil d'État se trompe en ce qui concerne l'arrêté du 19 décembre 2011 qu'il invoque alors : celui-ci n'a pas été pris par le préfet de La Réunion, mais par le maire de la commune de

ces mesures étaient insuffisantes pour remédier à la situation résultant de la multiplication des attaques de requins, notamment de celles qui se sont produites à proximité du rivage ; qu'une situation aussi exceptionnelle, qui impose aux autorités publiques de déterminer d'urgence les mesures de leur compétence de nature à réduire ce danger, constitue, en l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit au respect de la vie […] »[44]. Puisque toute illégalité est en principe fautive[45], et compte tenu des caractères grave et manifeste de celle-ci, il est indubitable qu'elle constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité des personnes publiques concernées : communes et État[46], y compris potentiellement s'agissant du pouvoir de substitution dont dispose le préfet pour pallier les carences de l'autorité de police municipale[47]. Portée en août 2013, l'appréciation du Conseil d'État était-elle valable un an auparavant, le jour de l'attaque de requin sur Fabien Bujon ? La référence à des faits survenus en 2011 constitue un élément en ce sens, mais la rédaction de l'ordonnance est globalement trop imprécise pour permettre de cerner le moment à partir duquel la carence s'est trouvée constituée d'après le

Saint-Paul aux fins d'instituer un dispositif de surveillance à Boucan de 9h à 15h30 et d'interdire l'usage des engins de plage (arrêté n° 2011-825). Un arrêté municipal n° 2012-03 du 4 janvier 2012 puis un arrêté municipal n° 12110092 du 26 décembre 2012 l'ont ensuite modifié en un sens relativement moins restrictif.

[44] Cet intérêt a été souligné par la doctrine, en premier lieu par Olivier Desaulnay dans sa note sous le jugement rendu par le tribunal administratif de La Réunion (*R.J.O.I.*, 2018, spéc. p. 357).

[45] C.E., 30 janvier 2013, *Imbert* (affaire n° 339.918) – A.J.D.A., 2013, p. 792 (chron. X. DOMINO et A. BRETONNEAU) : « *en principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain* ».

[46] Pour être de nature à engager la responsabilité de la personne publique concernée, une carence dans l'exercice des pouvoirs de police administrative devait traditionnellement être qualifiée de faute lourde : C.E., Section, 14 décembre 1962, *Doublet*, Rec. p. 680 (affaire n° 50.114) – *Dalloz*, 1963, p. 117 (conclusions M. COMBARNOUS) ; *A.J.D.A.*, 1963, p. 85 (chronique M. GENTOT et J. FOURRÉ). Cette jurisprudence a été abandonnée, une telle carence devant désormais recevoir la qualification de faute simple : C.E., 28 novembre 2003, *Commune de Moissy-Cramayel*, Rec. p. 464 (affaire n° 238.349) – *B.J.C.L.*, 2004, p. 60 (conclusions G. LE CHATELIER et note J.-C. BONICHOT) ; *A.J.D.A.*, 2004, p. 988 (note C. DEFFIGIER) ; *J.C.P. A.*, 2004, 1053 (note J. MOREAU).

[47] La responsabilité de l'État, s'agissant de l'exercice ou de toute carence dans l'exercice du pouvoir de substitution dont dispose le préfet pour pallier les carences de l'autorité de police municipale, nécessite qu'il soit dans ce cadre l'auteur d'un fait dommageable qualifié de faute lourde : C.E., Section, 5 décembre 1958, *Commune de Dourgne*, Rec. p. 606 (avec les conclusions d'E. GULDNER) – *A.J.D.A.*, 1959, p. 40 (chronique M. COMBARNOUS et J.-M. GALABERT) ; *R.D.P.*, 1959, p. 950 (note M. WALINE). Cette jurisprudence est toujours valable aujourd'hui : C.E., 25 juillet 2007, *Société France Télécom* (affaire n° 283.000), *T.* p. 707 ; C.E., 25 juillet 2007, *Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire* (affaire n° 293.882). En l'occurrence, les caractères grave et manifeste de l'illégalité relevée constituent au moins de sérieux indices, sinon plus, en faveur de sa qualification de faute lourde.

Conseil d'État : si tel était indubitablement le cas le 13 août 2013, de quand datait exactement cette carence alors ?

Dans la perspective du recours en responsabilité administrative introduit par Fabien Bujon, et notamment de la détermination de la mesure dans laquelle l'état du droit local issu des arrêtés préfectoraux des 20 septembre 2011 et 18 juillet 2012 a pu contribuer à la survenance de l'attaque de requin – tant en ce qui concerne l'État (auteur de ce droit) que la commune de Saint-Leu au titre de son attitude consécutive notamment au premier arrêté – l'ordonnance rendue par le Conseil d'État pouvait donc être perçue aussi bien comme une aubaine que comme un défi.

• L'obligation de « prévention du risque d'attaques de requins » mobilisée par les juges du fond en l'affaire Bujon : quels rapports avec l'obligation de réduction du risque requin consacrée par le Conseil d'État ?

Pour traiter le recours en responsabilité administrative de Fabien Bujon, les juridictions du fond se sont appuyées sur une obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* ». À première vue, cette obligation paraît originale, car l'ordonnance *Commune de Saint-Leu* du 13 août 2013 évoque une obligation générale de « réduction » du risque requin, qui se concrétise en l'espèce sous la forme d'une obligation pour l'État de veiller à la « suppression » de ce risque au vu de son caractère simultanément mortel et exceptionnel en l'occurrence et compte tenu du cadre procédural particulier que constitue le référé-liberté. La question se pose donc de savoir si l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » est susceptible de se rattacher à l'obligation générale de réduction du risque requin dégagée par le Conseil d'État dans l'ordonnance susmentionnée et, si oui, de quelle manière. Elle se pose d'autant plus que le Conseil d'État ne mentionne expressément aucune de ces deux obligations dans l'arrêt qu'il rend en 2019 en sa qualité de juridiction de cassation.

L'analyse du jugement et des deux arrêts rendus en l'affaire *Bujon* ne permet pas d'éclaircir l'ensemble des points pertinents en vue de répondre à la question des rapports qu'ils entretiennent avec l'ordonnance *Commune de Saint-Leu* du 13 août 2013. Tout d'abord, les juridictions du fond ne se sont pas accordées quant au titulaire principal de l'obligation. S'agit-il des autorités publiques, et en particulier des autorités de police administrative, ainsi que cela ressort du jugement rendu par le tribunal administratif de La Réunion ? S'agit-il également des usagers de la mer concernés, auquel cas il s'avère nécessaire de distinguer la part de l'obligation qui leur incombe de celle qui revient auxdites autorités publiques, à l'instar de la conception retenue par la cour administrative d'appel de Bordeaux ? La transition entre ces deux conceptions est survenue sur un mode feutré : la seconde a simplement succédé à la première dans l'arrêt de la cour, mais le Conseil d'État n'a formellement fait droit à aucune de ces deux

conceptions. Par ailleurs, les appréciations des trois juridictions sont toutes viciées par diverses erreurs : le tribunal s'est manifestement trompé sur un point de droit essentiel en vue de la vérification de l'imputabilité de l'attaque de requin à la commune de Saint-Leu et le cas échéant à l'État (le surf n'était pas interdit sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'attaque) ; la cour a repris cette erreur, et a de surcroît manifestement dénaturé certains faits tout aussi importants en vue de se prononcer sur la répartition de la charge de l'obligation de prévention du « *risque d'attaques de requins* » entre les autorités publiques et les usagers de la mer concernés ; si le Conseil d'État a vu et subrepticement gommé la première erreur, son comportement à ce titre ne fait qu'amplifier la portée de la seconde erreur, qui se trouve donc maintenue au prix d'une visibilité renforcée des incohérences des appréciations administratives et juridictionnelles en matière d'évaluation et de gestion du risque requin.

Il appert ainsi que les juridictions administratives ont toutes éprouvé de sérieuses difficultés à dire le droit en l'espèce, qui nuisent à la clarté et à la cohérence du droit applicable à la gestion du risque requin. Le rejet des prétentions du requérant par les trois juridictions laisse à cet égard dubitatif : celles-ci étaient-elles si infondées que ce rejet s'imposait nonobstant l'ensemble des variations juridiques que l'on constate d'une décision à l'autre ? Le requérant n'a-t-il pas au contraire été victime de ces variations ? Assurément, il importe de critiquer le manque de rigueur et de précision des juridictions administratives en l'espèce. L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » consacrée par le tribunal administratif de La Réunion souffre certainement d'un degré de spécificité trop prononcé d'un point de vue juridique (I). Si cette obligation a été remodelée dans un sens systémique par la cour administrative d'appel de Bordeaux, le *satisfecit* qu'il importe de lui adresser pour cette modification bienvenue se heurte vite aux multiples imperfections du système ainsi conçu et mis en œuvre (II). Enfin, si rien ne semble subsister de l'obligation en question à l'issue de l'arrêt rendu par le Conseil d'État, très probablement soucieux de s'appuyer sur l'obligation de réduction du risque requin consacrée en 2013, il reste que la juridiction de cassation n'en tire pas toutes les implications nécessaires en l'occurrence. La démarche erratique des juridictions administratives en l'espèce semble donc traduire de multiples difficultés relatives à la conception et à la mise en œuvre de cette obligation, à la résorption desquelles il s'avère nécessaire d'œuvrer en capitalisant l'ensemble des leçons juridiques qui se dégagent de l'analyse critique des trois décisions juridictionnelles (III).

I. L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » conçue par le tribunal administratif : une spécificité contestable

Victime d'une attaque de requin le 5 août 2012, alors qu'il surfait sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, le requérant demande à la juridiction administrative de reconnaître la responsabilité de l'État à cet égard. D'après lui, le Préfet de la Réunion n'aurait pas suffisamment exercé les compétences qui sont les siennes en vue d'assurer la sécurité publique, de sorte que l'accident serait directement dû à sa carence. Dans son jugement du 12 mai 2016[48], le tribunal administratif de la Réunion signifie clairement au requérant que ses conclusions, moyens et arguments n'ont aucune chance de prospérer devant lui. À la source de ce résultat se trouve une distinction entre deux obligations, à laquelle la juridiction réunionnaise a pris l'initiative de procéder : d'une part, une obligation spécifique de « *prévention du risque d'attaques de requin* » est mise à la charge des autorités de police administrative compétentes en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer concernés ; d'autre part, une obligation globale de prudence est imputée au surfeur averti de la réglementation et des risques de son activité. Dans une première partie à vocation analytique, nous détaillerons le cheminement qui mène le tribunal de cette distinction de principe au résultat évoqué plus haut (A). Toutefois, la distinction des deux obligations manque de cohérence : la juridiction réunionnaise se réfère effectivement à la réglementation de police en vigueur au moment de l'attaque afin de statuer sur les questions d'imputabilité liées à l'obligation globale de prudence du surfeur averti (B).

A. La distinction de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » des autorités de police administrative et de l'obligation globale de prudence du surfeur averti

Cette distinction caractérise l'ensemble du raisonnement développé par le tribunal administratif de La Réunion. C'est effectivement de manière cloisonnée que celui-ci consacre l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requin* » comme objectif spécifique inhérent aux polices administratives générales et spéciales pertinentes en vue de la sécurité des usagers de la mer (1), et se réfère à une obligation globale de prudence qui incombe au surfeur averti en ce qui concerne la détermination des conditions de sa pratique (2). Plus encore : relevant une double imprudence du surfeur, la juridiction réunionnaise exclut en

[48] T.A. La Réunion, 12 mai 2016, *Bujon* (affaire n° 1400880) – *R.J.O.I.*, 2018, p. 355 (note O. DESAULNAY, URL – dernière consultation le 17 février 2021 : https://droit-oi.univ-reunion.fr/fileadmin/Fichiers/droit-oi/Revues/25/RJOI_25_complet.pdf). Le texte du jugement a été reproduit en annexe.

conséquence tout contrôle juridictionnel des mesures de police pertinentes, en vigueur au moment de l'attaque, au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requin* » (3).

1. La « *prévention du risque d'attaques de requins* », un objectif spécifique inhérent aux polices administratives générales et spéciales pertinentes en vue de la sécurité des usagers de la mer

Tout en donnant *a priori* un certain crédit à la stratégie contentieuse du requérant, dont l'action en responsabilité est exclusivement dirigée contre l'État, la juridiction réunionnaise précise surtout à cette occasion que la « *prévention du risque d'attaques de requins* » constitue un objectif inhérent à l'ensemble des régimes de police administrative pertinents en matière de sécurité des usagers de la mer (considérant n° 3).

Le maire est certes compétent pour « *déterminer les mesures les mieux à même d'assurer la sécurité des usagers des lieux de baignade ou d'activités nautiques tels que le surf* [sic], *notamment par la prévention du risque d'attaques de requin* », sur le fondement du pouvoir de police administrative spéciale que lui attribue l'article L. 2213-23 du Code général des collectivités territoriales à titre principal, et de son pouvoir de police administrative générale pour le reste.

Mais la compétence du maire n'exclut pas celle du préfet à cette même fin (la « *prévention du risque d'attaques de requin* »), la formation de jugement insistant toutefois sur le caractère davantage conditionné de l'exercice de cette dernière. Les compétences du préfet incluent celle de prendre des mesures de police administrative générale dont le champ d'application excède le territoire d'une seule commune, ou destinées à pallier la carence de l'autorité de police municipale (article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales). Elles comptent également celle de prendre des mesures de police administrative spéciale à l'intérieur du périmètre de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion, sur le fondement du décret (modifié) qui institue celle-ci[49].

Un point doit être relevé au sujet de la référence faite au régime réglementaire de la réserve marine. En effet, le tribunal administratif interprète ce dernier en considérant que certains au moins des pouvoirs de police administrative attribués à ce titre au préfet de La Réunion peuvent être mobilisés à des fins de sécurité des usagers de la mer (et donc de « *prévention du risque d'attaques de requins* »), nonobstant le fait qu'ils aient été institués en vue de la protection de

[49] Décret n° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion, *J.O.R.F., Lois et décrets*, 23 février 2007.
Décret n° 2014-542 du 26 mai 2014 modifiant le décret n° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion, *J.O.R.F., Lois et décrets*, 28 mai 2014.

l'environnement marin. Cette interprétation dispose d'une assise jurisprudentielle explicite, suite en particulier à un arrêt alors tout juste rendu par le Conseil d'État[50]. Elle pose évidemment une question d'importance : celle des conditions dans lesquelles l'objectif de sécurité des usagers de la mer peut être cumulé avec celui de protection de l'environnement marin. Si les tenants et aboutissants de cette interprétation ne sont guère développés, dans le jugement du tribunal administratif comme ailleurs, il est vrai que c'est d'une manière très abstraite que la juridiction réunionnaise la mentionne : il n'en est plus question dans la suite de sa décision[51].

2. L'imputation, au surfeur averti de la réglementation et des risques de son activité, d'une obligation globale de prudence concernant la détermination des conditions de sa pratique

L'imputation d'une obligation de prudence au surfeur constitue une opération intellectuelle qui, pour n'être guère apparente dans le jugement du tribunal, se trouve nécessairement impliquée par ses conclusions terminales estimant que le surfeur a fait preuve d'imprudence (a). Le processus qui conduit à cette imputation se trouve toutefois explicité, et permet de mettre en évidence que l'obligation de prudence ainsi imputée revêt une portée globale qui tranche avec le caractère spécifique de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » par ailleurs mise à la charge des autorités de police administrative. Tout d'abord, le tribunal souligne que des mesures générales de police administrative étaient applicables *in situ* à la baignade et aux activités nautiques

[50] C.E., 27 novembre 2015, *Commune de Saint-Leu* (affaire n° 381.826) : « *si le décret du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion a notamment pour objet d'interdire en principe toute atteinte aux animaux d'espèces non domestiques, d'interdire ou de réglementer la pêche professionnelle, de loisir et la pêche sous-marine et d'encadrer la circulation humaine et de véhicules nautiques, des autorisations dérogeant à l'ensemble de ces mesures peuvent être délivrées par le préfet en vue d'assurer la gestion de la réserve ; qu'en vertu du 2° de l'article 2 du décret précité, le préfet peut également prendre toutes mesures pour limiter les espèces surabondantes ou éliminer les espèces envahissantes ; qu'ainsi, le préfet peut notamment autoriser, à des fins de protection de la sécurité des personnes, des mesures de prélèvement des espèces dangereuses ; qu'il n'est, par ailleurs, pas établi que les mesures de protection prévues par le décret du 21 février 2007 favoriseraient, par elles-mêmes, la prolifération et la sédimentation des requins à l'abord des côtes de l'île de La Réunion ; que, par suite, la commune requérante n'est, en tout état de cause, pas fondée à soutenir que le décret litigieux dont elle a demandé l'abrogation porterait par lui-même une atteinte excessive à la sécurité publique et que pour ce motif la décision implicite attaquée serait entachée d'une erreur d'appréciation et méconnaîtrait l'article 16-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux relations des citoyens avec les administrations et le droit à la vie, garanti par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

[51] Nous reviendrons sur cette question dans une publication ultérieure, s'agissant notamment des enjeux de l'affaire *Commune de Saint-Leu* citée dans la note précédente.

le jour de l'attaque de requin (b). Ensuite, la formation de jugement met en évidence le fait que le surfeur avait nécessairement connaissance de la réglementation et des risques de son activité, cette connaissance déterminant l'imputation au surfeur d'une obligation globale de prudence dont la portée est fonction des éléments de cette connaissance (c).

a. L'imputation d'une obligation de prudence au surfeur : une opération intellectuelle implicite, décelable au vu des conclusions postérieures du tribunal relatives à son « *imprudence* »

Après avoir, dans le troisième considérant de son jugement, défini la « *prévention du risque d'attaques de requins* » comme un objectif spécifique inhérent à l'ensemble des polices administratives générales et spéciales pertinentes en vue de la sécurité des usagers de la mer concernés, le tribunal administratif de La Réunion développe un long quatrième considérant dont la finalité juridique apparaît difficile à cerner avec précision de prime abord.

La juridiction réunionnaise cite effectivement une série de mesures municipales et préfectorales de police administrative qui ont toutes pour objet de déterminer – à des titres divers – le cadre juridique de la baignade et des activités nautiques sur la commune de Saint-Leu ou sur l'ensemble du département, avant de préciser que le requérant avait connaissance au jour de son accident – « *n'ignorait pas* » – du fait « *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* » et du fait que « *le risque d'attaque de requin est accentué en fin de journée* ». Le rapport entre l'énumération des mesures de police administrative et l'objet du premier élément de connaissance est évident : le catalogue des normes pertinentes et applicables vise à justifier le caractère « restreint » de la baignade et de la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, et à préciser les bases juridiques de leur exercice aux risques et périls des pratiquants. Mais la formation de jugement s'en tient alors à un constat de fait : le surfeur victime était averti de ces éléments juridiques, complétés par un élément de savoir empirique tenant à l'accentuation du risque requin en fin de journée. Cette connaissance établie, les juges n'en tirent aucune conséquence d'ordre juridique à l'issue du considérant en question.

Dans la suite du jugement, le tribunal administratif parvient à la conclusion suivant laquelle l'attaque de requin est exclusivement imputable à l'« *imprudence* » du requérant : « *l'accident dont a été victime* [ce dernier] *le 5 août 2012 doit être regardé comme imputable à sa seule imprudence* » (considérant n°5). Cette conclusion implique plusieurs appréciations : d'abord, le requérant a méconnu une obligation de prudence qui lui incombait ; ensuite, l'attaque de requin est imputable à cette imprudence ; enfin, cette imputation est

la seule à pouvoir être mise en exergue en l'occurrence. En ce qui concerne le premier élément, force est de constater que la juridiction réunionnaise n'évoque pas sur un mode général l'obligation de prudence qui incombe au surfeur, contrairement à la démarche qu'elle a suivie s'agissant de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui échoit aux autorités de police administrative pertinentes.

Il semble donc bien que l'avertissement du surfeur sur la réglementation et les risques de son activité, relevé par le tribunal administratif à l'issue de son quatrième considérant, ait pour fonction implicite de justifier l'imputation à celui-ci d'une obligation de prudence dans la détermination des conditions de sa pratique. Ceci étant établi, il importe d'approfondir l'analyse des conditions dans lesquelles la juridiction réunionnaise procède à cette imputation.

b. Première étape de l'imputation : la mise en exergue des mesures générales de police administrative applicables à la baignade et aux activités nautiques le jour de l'attaque de requin

Les mesures de police mises en exergue par le tribunal administratif de La Réunion, à ce stade de son raisonnement, n'ont pas pour objet spécifique d'assurer la mise en œuvre de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombe aux autorités administratives compétentes, et ne font l'objet d'aucune vérification de leur caractère approprié ou non au regard de cette dernière obligation. La formation de jugement se contente ainsi de mettre en valeur certains éléments du cadre juridique général régissant la baignade et les activités nautiques sur le territoire de la commune de Saint-Leu ou plus largement de La Réunion.

• La juridiction réunionnaise commence par recenser les mesures municipales pertinentes applicables au moment de l'accident. Celles-ci sont d'ordre général : elles n'ont pas été prises en vue de poursuivre spécifiquement l'objectif de « *prévention du risque d'attaques de requins* ».

D'une part, le tribunal relève qu'un arrêté municipal du 1er mars 2011 classe expressément le lieu de l'accident parmi les secteurs littoraux de la commune caractérisés comme étant « *dangereux* » au regard de leurs modes d'accès et de leurs autres caractéristiques (« *accès et site dangereux* »), où la charge des « *risques et périls* » revient exclusivement aux pratiquants et où une interdiction de la baignade se trouve applicable[52]. Il souligne également l'insistance de cet arrêté sur le fait que la charge des « *risques et périls* » pèse exclusivement sur les pratiquants, s'agissant de « *toute personne qui se baigne dans les zones non*

[52] Arrêté n° 34/2011 du 1er mars 2011 portant réglementation de la baignade sur la Commune de Saint-Leu – reproduit en annexe.

surveillées signalées par des panneaux et dont l'accès est libre » (article 15 de l'arrêté).

D'autre part, la juridiction met en exergue le caractère « *explicite* » du panneau signalant, sur le site, la « *dangerosité des lieux* » et le « *fait que la baignade y était interdite* ». Elle insiste sur ce point, en citant la formule de signalisation – qui est la suivante : « *baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls* » – puis en relevant que celle-ci se trouve assortie d'une référence expresse à l'arrêté susmentionné.

Ces mesures municipales suivent certes de quelques jours l'attaque dont a été victime Éric Dargent sur le spot de surf de Trois-Roches – situé sur la commune de Saint-Paul – le 19 février 2011[53]. S'il est d'usage aujourd'hui de considérer cette attaque comme le marqueur du début de la « crise requin », cette représentation est anachronique puisqu'elle a été élaborée de manière rétrospective. Nonobstant sa localisation inédite au cœur de la station balnéaire, et en dépit des craintes et avertissements exprimés par ceux des usagers de la mer qui avaient observé la présence répétée de gros requins bouledogues dans le secteur les années précédentes[54], les autorités de police administrative compétentes – préfet et maires – ont considéré l'attaque d'Éric Dargent comme un accident d'ordre purement conjoncturel et non comme le reflet d'un problème public nécessitant une réponse administrative générale et durable. D'une part, les services de la préfecture ont estimé que l'accident se situait dans la norme statistique d'une attaque annuelle, et ne méritait donc pas de réaction particulière[55]. D'autre part, la maire de Saint-Paul, conformément à un certain usage, a mis en œuvre ses pouvoirs de police administrative pour interdire très temporairement la baignade et les activités nautiques sur le territoire de sa commune, en sorte que ces dernières sont alors vite redevenues possibles. Il en a été d'autant plus ainsi qu'aucune véritable pression sociale n'a trouvé alors à s'exercer sur ces diverses autorités : « *la première attaque de 2011 a été traitée comme un fait divers* », d'après un journaliste du *Journal de l'Île de La Réunion*[56] ; la communauté des surfeurs de Saint-Leu n'a pas considéré l'attaque,

[53] L'attaque n'a pas été mortelle, mais le surfeur a dû subir une amputation chirurgicale de sa jambe droite au-dessus du genou.

[54] Voir par exemple J.-F. NATIVEL, *Requins à La Réunion. Une tragédie moderne*, *op. cit.*

[55] Jean-Luc Hall, alors Directeur adjoint de la mer sud océan indien, écrit ainsi postérieurement : « *Lors des premières attaques de 2011, je n'avais bien évidemment pas pris la vraie mesure de ces tristes évènements. Les statistiques indiquaient qu'il y avait toujours eu des accidents sur l'île et j'avais tendance à penser que ces premières attaques correspondaient aux données existantes, espérant que le nombre de victimes n'aille pas au-delà de celui plus ou moins communément admis. Hélas, la répétition des drames m'a fortement interpellé* », in P. et S. DURVILLE – T. MULOCHAU, *Comprendre la crise requins à La Réunion*, *op. cit.*, spéc. p. 62.

[56] Romain Latournerie, in P. et S. DURVILLE – T. MULOCHAU, *Comprendre la crise requins à La Réunion*, *op. cit.*, spéc. p. 66.

survenue à une vingtaine de kilomètres au Nord, comme une menace pour la pratique du surf sur le territoire de « leur » commune[57]. Reflet de cette situation, l'unique motif de l'arrêté pris par le maire de Saint-Leu le 1er mars 2011 est d'un laconisme qui témoigne de l'absence de prise en considération de toute situation inédite : « *il est de l'intérêt général de prescrire des mesures propres à prévenir les accidents sur les plages, d'y faire respecter l'ordre public et de garantir la sécurité de la baignade* ».

• Le tribunal recense ensuite les mesures préfectorales pertinentes, applicables au moment de l'accident. Une mesure spécifiquement conçue en vue de la gestion du risque requin réunionnais, mais dont seuls les éléments généraux sont mis en exergue par la juridiction réunionnaise, voisine à ce titre avec le rappel préfectoral d'une mesure réglementaire nationale dont l'objet est éminemment général.

S'agissant des mesures contenues dans l'arrêté du 20 septembre 2011, il met en exergue la portée « *plus générale* » de celle rappelant que l'article L. 2213-23 du Code général des collectivités territoriales attribue aux seuls usagers de la mer la charge des risques et périls de la baignade et des activités nautiques pratiquées « *hors des zones surveillées et des périodes de surveillance* », par rapport à l'interdiction de toute activité nautique au sein de ces zones lorsque le drapeau rouge est hissé (ce qui suppose que l'on soit dans le temps de surveillance)[58]. Ce rappel a pour objet d'insister sur l'applicabilité de ces dispositions générales du code général des collectivités territoriales en vue, spécifiquement, de la « *prévention du risque d'attaques de requins* ». En effet, l'arrêté a été pris au lendemain de l'attaque de Mathieu Schiller sur le spot de surf de Boucan-Canot, le 19 septembre 2011[59]. Même si le drapeau rouge avait été

[57] Christophe Mulquin, qui fait partie de cette communauté et exerce alors les fonctions d'entraîneur des équipes de France junior de surf, écrit ainsi quelques années plus tard : « *Historiquement à La Réunion, les surfeurs se divisent en territoires : il y a ceux de Boucan, ceux des Roches à Saint-Gilles, ceux de Trois-Bassins qui rassemblent une frange plus éclectique de pratiquants, ceux de Saint-Leu, les plus durs, qui s'allient souvent à ceux d'Étang-Salé, puis ceux de Saint-Pierre qui sont respectés par tous les autres car la vague est la plus consistante. Chacun a alors regardé les premières attaques de loin, sans se sentir vraiment concerné lorsque ce n'était pas son territoire* », in P. et S. DURVILLE – T. MULOCHAU, *Comprendre la crise requins à La Réunion*, *op. cit.*, spéc. p. 82.

[58] Arrêté n° 1400 du 20 septembre 2011 portant interdiction des activités nautiques pratiquées avec des engins de plage et des engins non immatriculés lorsque le drapeau rouge vif est hissé sur les plages et lieux de baignade. Le rappel en question est effectué à travers l'article 3 de cet arrêté, tandis que l'interdiction de la baignade et des activités nautiques en période de « drapeau rouge » est prévue par son article 1er. Pour plus de précisions quant à la portée de cet arrêté, nous renvoyons aux analyses pertinentes de l'introduction.

[59] Mathieu Schiller a été chargé à plusieurs reprises par un requin bouledogue de très grande taille, et vraisemblablement par plusieurs autres spécimens de la même espèce, alors qu'il

hissé par les maîtres-nageurs-sauveteurs de la commune de Saint-Paul en raison de la puissance des vagues, les conditions environnementales étaient favorables à la pratique du surf. L'arrêté préfectoral a deux objets complémentaires : préciser expressément que la prévention du risque d'attaques de requin relève de la compétence du maire au titre de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales ; spécifier à cet égard que le drapeau rouge hissé a pour objet de matérialiser une interdiction de la baignade et de toutes activités nautiques – y compris celles utilisant la force motrice des vagues donc – au sein des zones surveillées et pendant le temps de surveillance[60] (le décret du 8 janvier 1962 n'attribuant formellement au drapeau rouge que la signification d'une interdiction de baignade[61], il incombe normalement aux maires de régler le régime applicable au surf à cet égard[62] ; l'arrêté préfectoral du 20 septembre 2011 a donc pour objet de fixer un régime temporaire applicable sur l'ensemble du

---

pratiquait le bodyboard et se trouvait à une vingtaine de mètres du rivage en compagnie d'autres surfeurs. Rien de son corps n'a jamais pu être retrouvé.

[60] L'article 1er de l'arrêté prévoit que : « *Les activités nautiques pratiquées avec des engins de plage et des engins non immatriculés sont interdites dans la bande des 300 m à compter de la limite des eaux lorsque le drapeau rouge vif tel que défini au 2° a) de l'article premier du décret n° 62-13 du 8 janvier 1962 est hissé sur décision de l'autorité municipale sur les plages et lieux de baignade* ».

[61] Décret n° 62-13 du 8 janvier 1962 relatif au matériel de signalisation utilisé sur les plages et lieux de baignade, *J.O.R.F., Lois et décrets*, 12 janvier 1962, p. 369. Son article 1er prévoit que « *Le matériel de signalisation utilisé sur les plages et lieux de baignade, situés ou non en bordure de mer, est constitué par : 1° Un mât pour signaux, bien placé en évidence, de couleur blanche, d'une hauteur variable suivant l'étendue de la plage ou du lieu de baignade, mais de dix mètres au minimum ; 2° Des signaux à hisser sur ce mât, à savoir : a) Un drapeau rouge vif, en forme de triangle isocèle (longueur de la base : 1,50 mètre ; hauteur : 2,25 mètre), ce signal hissé en haut du mât signifiant : 'interdiction de se baigner' […]* ».

[62] En précisant que le drapeau rouge signifie une « *interdiction de se baigner* », le décret de 1962 se réfère clairement à la baignade comme activité, et non pas au lieu où une telle activité se pratique (avec d'autres éventuellement). Meilleur spécialiste français du droit des baignades, Christian Belhache soutient en substance le contraire, mais l'absence de justification de son propos ne permet pas d'y adhérer (C. BELHACHE, *Le droit des baignades*, Paris, Berger-Levrault, collection « Les indispensables », 7ème édition, 2018, 988 pp., spéc. n° 300-307). Le décret de 1962 ayant été adopté où les actuelles « activités nautiques » étaient encore très réduites, sa mise à jour est nécessaire pour couper court à toute hésitation. Cette réforme est actuellement en cours, notamment suite à la volonté du ministère en charge des sports de tenir compte des normes techniques internationales adoptées en la matière ces quinze dernières années (norme ISO 20712-2:2007 – *Signaux de sécurité relatifs à l'eau et drapeaux de sécurité pour les plages - couleur, forme, signification et performance* ; et norme ISO 20712-2:2020 – recommandations d'uilisation associées). Dans cette perspective, l'AFNOR a rendu publique en juin 2020 la norme spéciale d'application volontaire X50-001 – *Zones de baignade - Signalétique des zones de baignade publique et d'activités aquatiques et nautiques*. Cette norme sert de base aux travaux d'élaboration d'un décret qui devrait venir se substituer au décret de 1962 en 2022 – sur ce point, voir par exemple AFNOR, « Vacances : des drapeaux de plage aux normes », 24 juillet 2020, URL : https://normalisation.afnor.org/actualites/vacances-drapeaux-de-plage-aux-normes/ (dernière consultation le 28 août 2021).

département, et pour effet pratique de priver les maires de la faculté de régler différemment la question pendant la période concernée, sauf à prendre des mesures plus restrictives lorsque les circonstances locales le nécessiteraient). En effet, cette assimilation du surf à la baignade est alors explicitement motivée par la poursuite de l'objectif de prévention du risque requin : « *considérant les attaques par des requins de personnes pratiquant des activités nautiques, survenues sur la bande côtière de La Réunion depuis février 2011* ». Sa vocation est définie comme étant transitoire : le nouveau régime applicable aux activités utilisant la force motrice des vagues doit s'appliquer jusqu'à la mise au point d'une « *signalétique spécifique destinée à prévenir les risques d'attaque par des requins de pratiquants d'activités nautiques telles que le surf, le bodyboard,…* », laquelle doit nécessairement servir à matérialiser des mesures relevant d'un régime propre à ces activités – c'est-à-dire, différent de celui applicable en matière de baignade. C'est dans le prolongement de ce nouveau contexte juridique, caractérisé par la confirmation de la compétence de principe du maire en vue de la prévention du risque d'attaques de requins et par l'apparition d'une réglementation et d'une signalétique propres à la pratique du surf à La Réunion, que se situe le rappel réglementaire de l'attribution légale aux pratiquants de la charge des risques liés à la pratique des activités nautiques hors zones et périodes de surveillance.

S'agissant des mesures prévues par un arrêté du 15 juillet 2008, la formation de jugement relève la présence de restrictions « *quant aux heures d'utilisation des engins de plage, notamment ceux destinés à la pratique du surf* », et prend la peine de citer la restriction pertinente : ces engins sont « *autorisés à circuler depuis le lever du soleil jusqu'à une heure avant son coucher* »[63]. Si cet arrêté a ainsi pour objet de restreindre à la période diurne la pratique des sports de glisse, il ne fait que réitérer une norme réglementaire nationale dont l'objet est de garantir la sécurité générale de la navigation maritime[64].

---

[63] Arrêté n° 1744 du 15 juillet 2008 portant réglementation générale de la circulation des navires, des engins de plage et de sports nautiques dans les eaux maritimes de la Réunion. La restriction en question est définie par l'article 5 de cet arrêté.

[64] Cette norme réglementaire nationale est aujourd'hui l'article 240-2.08 de l'arrêté ministériel du 6 mai 2019 remplaçant l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires, *J.O.R.F., Lois et décrets*, 12 mai 2019, texte n° 20. Ces arrêtés ont pour base juridique le décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires, *J.O.R.F., Lois et décrets*, 1er septembre 1984, p. 2778 (modifié). Ce décret lui-même a vocation à assurer l'application de la loi n° 83-581 du 5 juillet 1983 relative à la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution, *J.O.R.F., Lois et décrets*, p. 2063 (modifiée). Cet ensemble juridique permet à la République française de mettre en œuvre diverses conventions internationales initialement conclues dans les années 1970, notamment celle signée à Londres le 1er novembre 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention dite « SOLAS » – acronyme de l'expression « *Safety Of Life At Sea* »).

c. Seconde étape de l'imputation : la mise en exergue de l'avertissement du surfeur, au jour de l'attaque de requin, au sujet de la réglementation et des risques de son activité

La démarche du tribunal sera ici d'abord déconstruite, avant d'être analysée d'un point de vue théorique.

• Le tribunal administratif souligne qu'au vu tant de la haute expérience de la pratique du surf que de la « connaissance particulière » du spot de la Gauche de Saint-Leu qui caractérisent le requérant[65], celui-ci avait nécessairement connaissance de – « *n'ignorait pas* » – plusieurs éléments.

Le premier tient à l'application, sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, d'un cadre réglementaire de la pratique de la baignade et du surf destiné à garantir la sécurité publique (« *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* »). La juridiction administrative vise ici toutes les limites posées par la réglementation à la libre pratique de la baignade et des sports de glisse en mer, indépendamment de leur nature (interdiction et limitations précédemment énumérées). Elle cible ainsi le fait que le requérant savait nécessairement, de par son niveau élevé d'expérience – en tant que pratiquant du surf – et sa connaissance approfondie du lieu surfé, que sa liberté se trouvait limitée par des mesures prises par les autorités publiques en vue de garantir la sécurité des usagers de la mer, et ainsi que les circonstances locales n'étaient globalement pas propices à cette sécurité en elles-mêmes.

Le second tient à l'attribution légale et réglementaire, aux pratiquants, de la charge des risques liés à la pratique de la baignade et du surf (celles-ci constituent des « *activités* […] *ne pouvant s'exercer qu'aux risques et périls des pratiquants* »). La juridiction administrative traite ici de la charge de l'ensemble des risques inhérents à la pratique de la baignade et des sports de glisse en mer, indépendamment de leur nature (le risque d'attaques de requins n'est alors que l'un d'entre eux à ce titre). Elle cible ainsi le fait que le requérant savait nécessairement, de par son niveau élevé d'expérience – en tant que pratiquant du surf – et sa connaissance approfondie du lieu surfé, que sa décision de pratiquer

[65] En ce qui concerne le degré de connaissance indispensable à la pratique du surf, il importe de souligner, d'un point de vue bien plus général que celui nécessaire à l'étude du cas, que la difficulté intrinsèque de l'activité, combinée à la très grande variation des conditions de sa pratique en fonction des différents spots, justifient que le « *surf de mer* » fasse l'objet d'un régime juridique spécifique d'après le code du sport. L'article L. 212-2 de ce dernier prévoit ainsi que lorsqu'une activité sportive « *s'exerce dans un environnement spécifique impliquant le respect de mesures de sécurité particulières* », l'encadrement de cette activité nécessite la détention d'un diplôme délivré par l'autorité administrative. L'article R. 212-7 dudit code range le « *surf de mer* » parmi ces activités sportives.

le surf impliquait nécessairement d'accepter l'ensemble des risques inhérents à cette pratique (y compris implicitement le risque d'attaques de requins et les conséquences de son éventuelle concrétisation), acceptation que doit normalement concrétiser la conduite du pratiquant consistant à déterminer puis mettre en œuvre les conditions de pratique adaptées au vu de ces risques.

Le troisième élément a pour objet de spécifier le second à certains égards. Il s'agit du niveau accru du risque requin à l'approche de la nuit (« *le risque d'attaque de requin est accentué en fin de journée* »). Davantage que l'existence d'un risque requin d'un point de vue général, le tribunal vise ici celle d'un risque requin aggravé avec l'approche de la nuit – dans sa généralité, ce risque est donc indistinctement rattaché à l'ensemble des risques dont l'acceptation est inhérente à toute décision de mise à l'eau. Il cible ainsi le fait que le requérant savait nécessairement, de par son niveau élevé d'expérience – en tant que pratiquant du surf – et sa connaissance approfondie du lieu surfé, que sa décision de pratiquer alors le surf impliquait un risque requin aggravé.

Dans la mesure où l'avertissement du surfeur à ces trois égards conduit implicitement mais nécessairement la juridiction administrative à lui imputer une obligation de prudence, il est alors possible de préciser ses implications en l'espèce : le respect des restrictions imposées à la baignade et aux activités nautiques en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer concernés, compte tenu de l'ensemble des dangers du site ; à titre subsidiaire (à défaut de restrictions applicables et/ou en cas de violation des restrictions éventuellement existantes), la détermination puis la mise en œuvre par chaque usager de la mer des conditions de pratique adaptées aux risques inhérents à toute mise à l'eau, et ce spécialement en vue de tirer les conséquences de l'aggravation du risque requin à l'approche de la nuit.

• La démarche ainsi suivie par le tribunal administratif doit voir son analyse approfondie d'un point de vue théorique.

En premier lieu, la particularité de la démarche du tribunal doit être soulignée. D'une part, l'obligation de prudence mobilisée a une finalité générale en ce qu'elle vise à la prévention de tous les risques liés à la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, ce qui la distingue de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » jugée inhérente à l'ensemble des polices administratives pertinentes en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer concernés (et qui ne concerne donc que le risque requin). D'autre part, si cette obligation a une portée générale en ce qu'elle se réfère à la détermination de l'ensemble des conditions de nature à prévenir ces risques, elle a tout à la fois une portée spécifique en ce qu'elle se réfère également à des comportements prédéterminés en vue de cette prévention (l'interdiction de pratiquer le surf sur le spot ; l'interdiction de circulation de certains engins nautiques à compter de

l'heure précédant le coucher du soleil). Enfin, cette obligation trouve ses sources formelles dans de multiples fondements juridiques exprès, tant législatifs que réglementaires. De ces trois constats, il ressort que la démarche du tribunal est de s'appuyer sur l'ensemble des normes juridiques formellement applicables et pertinentes pour construire une obligation de prudence la plus adéquate possible en vue de son imputation à tout surfeur averti du spot de La Gauche de Saint-Leu. De cette recherche d'adéquation et du caractère composite de l'obligation de prudence qui en découle, il résulte que la démarche du tribunal diffère de celle qui consisterait à appliquer une obligation de prudence de portée générale ou spécifique, expressément posée par une norme juridique dont le champ d'application serait plus ou moins général et spécial[66]. Pour exprimer cette différence, nous dirons que l'obligation de prudence construite en l'espèce par le tribunal administratif de La Réunion constitue une **obligation globale de prudence** (voir figure 1 ci-dessous).

En second lieu, cette démarche particulière semble bien être une conséquence du recours du tribunal à la technique du standard. Tout indique que la formation de jugement s'est spécifiquement posé la question de savoir quel contenu conférer à l'obligation de prudence de tout surfeur averti, c'est-à-dire de tout « *surfeur expérimenté et* [qui] *connaissait particulièrement le spot de la Gauche de Saint-Leu* »[67], au lieu de fondre son appréciation dans la recherche d'un éventuel manquement à ladite obligation[68]. L'imputation de l'obligation globale de prudence au requérant résulte ainsi de sa qualification de « *surfeur expérimenté et* [qui] *connaissait particulièrement le spot de la Gauche de Saint-Leu* ».

La formation de jugement, qui a manifestement voulu rendre apparent le caractère méthodique de ses appréciations, devait alors se prononcer sur le point de savoir si le requérant a ou non manqué à cette obligation globale de prudence. À cet égard, la juridiction réunionnaise estime que le surfeur a commis deux imprudences, et exclut en conséquence tout contrôle des mesures de police administrative alors applicables au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombe à leurs auteurs respectifs.

---

[66] Cette deuxième hypothèse est celle qu'analyse à titre exclusif G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, Thèse Droit, Bordeaux, 2020, 745 pp., spéc. n° 156-186.

[67] Sur la technique du standard appliquée à la victime en droit de la responsabilité administrative, voir G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, *ibid.*, spéc. n° 200-214.

[68] C'est dans cette dernière perspective que la question est évoquée par G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, *ibid.*, spéc. n° 199-254.

3. L'imprudence du surfeur relevée par le tribunal, cause d'exclusion de tout contrôle juridictionnel des mesures de police au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* »

Estimant en l'espèce que le surfeur a complètement méconnu l'obligation globale de prudence qui lui incombait en ce qui concerne la détermination des conditions de sa pratique (a), le tribunal en déduit que le fait dommageable – l'attaque de requin – a pour cause unique cette imprudence intégrale, d'où l'exclusion de tout contrôle juridictionnel des mesures de police au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » (b).

a. L'obligation globale de prudence du surfeur averti concernant la détermination des conditions de sa pratique : une mise en œuvre inexistante en l'espèce d'après le tribunal

Le tribunal ne relève pas de manière spécifique l'imprudence intégrale du surfeur qu'il y a lieu de constater d'après lui, celle-ci étant mentionnée dans le cadre d'un raisonnement plus global que le considérant n° 5 a pour fonction d'exposer. Toutefois, cette appréciation ressort nettement de la confrontation de plusieurs propositions expresses figurant dans ce raisonnement, qui traduisent la mise en œuvre d'une méthode de recherche d'un éventuel manquement que Geoffrey Beyney a qualifiée d'« *'in abstracto subjective'* »[69].

Dans un premier temps, la formation de jugement relève d'un point de vue objectif la contrariété qui existe entre le comportement du requérant et chacune des deux implications de l'obligation globale de prudence susmentionnées. La première proposition du considérant n° 5 met tout d'abord en exergue la contrariété entre le comportement de celui-ci et la première implication de cette obligation (le respect des restrictions imposées à la baignade et aux activités nautiques en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer concernés, compte tenu de l'ensemble des dangers du site). En effet, le requérant a laissé libre cours à son envie de pratiquer le surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, alors qu'y était en vigueur – d'après le tribunal – une interdiction de se livrer à cette activité (il a « *estimé devoir pratiquer le surf en un lieu où cette activité était prohibée* »). Dans la même proposition, la juridiction réunionnaise souligne qu'en outre le comportement du requérant est également contraire à la seconde implication de l'obligation globale de prudence (la détermination puis la mise en œuvre par chaque usager de la mer, en cas d'absence de restriction et/ou de violation des conditions de pratique adaptées aux risques inhérents à toute mise à l'eau, et ce spécialement en vue de tirer les conséquences de l'aggravation du risque requin à l'approche de la nuit). En effet, le requérant « *a prolongé sa pratique après 17 heures alors que la plupart des autres surfeurs avaient regagné le rivage* ». Il

[69] *Idem*, spéc. n° 187-290.

importe de préciser la portée de ce constat à vocation objective. D'une part, la fixation d'un seuil à 17 heures résulte manifestement de la prise en considération de la règle nationale, reprise par la réglementation préfectorale, fixant une interdiction de la circulation de certains « *engins* » nautiques au-delà de l'heure précédant le coucher de soleil. En effet, l'heure du crépuscule civil est précisément 18h00 le 5 août 2012[70]. D'autre part, le juge exploite cette réglementation dans le cadre d'une analyse du risque, et non de la régularité de la situation du requérant. L'explication tient à ce que le tribunal considère par ailleurs que la réglementation municipale prohibe d'une manière générale et absolue la pratique du surf sur le spot en question. Enfin, la formation de jugement procède à une comparaison objective entre le comportement du requérant (qui est resté dans l'eau) et celui de « *la plupart des autres surfeurs* », ce dernier étant manifestement jugé représentatif de celui qu'on est en droit d'attendre de tout « *surfeur expérimenté et* [qui] *connaissait particulièrement le spot de la Gauche de Saint-Leu* ».

Dans un second temps, le tribunal rappelle avoir imputé au surfeur ladite obligation globale de prudence dans la détermination des conditions de sa pratique : « *comme il a été dit ci-dessus,* [le surfeur] *avait connaissance du risque auquel il s'exposait en pratiquant le surf en ce lieu et, plus encore, en prolongeant sa pratique à une heure avancée de la journée* » (troisième proposition du considérant n° 5). À ce stade du raisonnement juridictionnel, un tel rappel implique nécessairement d'imputer au surfeur les deux contrariétés précédemment relevées, c'est-à-dire de relever son imprudence intégrale en l'occurrence. En effet, comme le souligne de manière synthétique et générale Geoffrey Beyney : « *Lorsque la victime agit malgré la connaissance du risque, son attitude est d'autant plus irréfléchie. En effet, la connaissance du risque, mettant en lumière sa conscience du résultat dommageable, aurait dû inciter la victime à ne pas agir comme elle l'a fait. Or, agissant malgré tout, elle savait que son fait pouvait être dommageable. Elle n'a pas adapté son comportement afin d'éviter le dommage* »[71]. À ce propos, deux degrés successifs de prudence transparaissent ainsi dans le jugement du tribunal administratif : celle dont le requérant aurait dû faire preuve en ce qui concerne sa mise à l'eau (il aurait dû respecter l'interdiction de la pratique du surf, que la juridiction réunionnaise estime en vigueur sur le spot le jour de l'accident) ; celle dont il aurait dû faire preuve en ce qui concerne son maintien dans l'eau (il aurait dû, à tout le moins, ne pas prolonger aussi tardivement sa pratique). Le raisonnement du juge administratif repose ainsi sur un dégradé de qualifications prudentielles : les deux

[70] Source : https://www.sunrise-and-sunset.com/fr/sun/la-reunion/saint-leu/2012/aout (dernière consultation le 21 février 2021).
[71] G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, *ibid.*, spéc. n° 555, et plus largement n° 517-555.

extrêmes de ce dégradé sont la prudence complète (ne pas se mettre à l'eau) et l'imprudence totale (se mettre à l'eau et y prolonger sa présence malgré la tombée de la nuit) ; entre ces deux extrêmes, une transition mêlant intimement imprudence (se mettre à l'eau) et prudence (ne pas y prolonger sa présence jusqu'à la tombée de la nuit). Ce point présente un intérêt pour la conceptualisation de l'**obligation globale de prudence** évoquée plus haut : il permet de mettre en évidence que dans ce cadre, l'obligation générale de prudence compte, parmi ses fonctions, celle de mitiger les conséquences de tout irrespect des obligations spécifiques de prudence éventuellement applicables (voir figure 1 ci-dessous).

b. L'imprudence intégrale du surfeur averti, cause unique du dommage subi par la victime de l'attaque de requin d'après le tribunal

Pour juger que les préjudices liés à l'attaque de requin ont pour cause unique l'imprudence intégrale du surfeur averti, le tribunal administratif combine visiblement le relevé de cette imprudence avec un constat de fait qu'il a voulu irréprochable : « *il est établi, au vu notamment des procès-verbaux de gendarmerie, que l'attaque de requin est survenue vers 17h15* » (deuxième proposition du considérant n° 5). C'est effectivement du cumul de ces « *conditions* » que la formation de jugement déduit que « *l'accident dont a été victime* [le surfeur] *le 5 août 2012 doit être regardé comme imputable à sa seule imprudence* » (quatrième proposition du considérant n° 5). De cette unicité de la cause juridique du préjudice découle une importante conséquence, l'exclusion de tout contrôle juridictionnel des mesures de police au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombe aux autorités administratives compétentes : « *par suite, et sans qu'il soit besoin 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', les consorts* [Bujon] *ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité de l'État au titre des conséquences dommageables de l'accident du 5 août 2012* ». Jugeant que le fait générateur du dommage réside uniquement dans le comportement fautif de la victime, le tribunal écarte ainsi toute possibilité de responsabilité des personnes publiques pertinentes en l'espèce (commune de Saint-Leu et État)[72].

[72] Il s'agit bien d'une exclusion de responsabilité, et non d'une exonération de responsabilité comme semble l'avoir estimé Olivier Desaulnay (*R.J.O.I.*, 2018, spéc. p. 355). Indépendamment de sa portée – totale ou partielle – une exonération suppose que la responsabilité d'une personne publique soit établie en premier lieu, avant que le juge n'estime nécessaire d'effacer à due proportion le lien de causalité qu'il a établi en premier lieu entre le fait de la personne publique et le préjudice, en conséquence de l'existence d'un fait extérieur à celle-ci dont il estime qu'il a joué un rôle causal dans la production du dommage. Sur ces points, voir G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, *ibid.*, spéc. n° 1463 et s.

L'heure de l'attaque de requin, si elle reste approximative, est toutefois jugée suffisamment précise et pertinente par le tribunal pour qu'il lui soit possible d'en déduire un rapport direct entre l'attaque en question et l'imprudence du surfeur averti. Un tel rapport justifie certainement une imputation de l'attaque de requin à l'imprudence du surfeur. Il aurait d'ailleurs été d'autant plus direct que l'attaque se serait produite tardivement. Le caractère intégral de l'imprudence justifie quant à lui que cette dernière soit considérée comme étant la cause unique du préjudice allégué par la victime, provoquant l'exclusion de tout contrôle juridictionnel des mesures de police au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombe aux autorités administratives compétentes. La juridiction réunionnaise n'aurait donc accepté d'effectuer un tel contrôle juridictionnel que dans un certain nombre d'hypothèses, non vérifiées en l'espèce d'après elle : le respect au moins partiel, par le surfeur averti, des implications de l'obligation globale de prudence qui lui est imputable ; l'impossibilité d'imputer au surfeur, dans l'hypothèse où ce dernier n'aurait pas été averti ou n'aurait été averti que d'une manière insuffisante, les contrariétés objectives de son comportement vis-à-vis de ces implications juridiques.

Ces dernières considérations permettent de mettre en exergue les limites d'une obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » conçue comme étant réservée aux autorités de police administrative compétentes en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer, c'est-à-dire déconnectée de l'obligation de prudence incombant aux usagers avertis. Il convient désormais de développer la critique à ce propos.

B. La nécessité d'articuler l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » des autorités de police administrative et l'obligation générale de prudence du surfeur averti

Si le tribunal administratif a visiblement conçu l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » comme étant spécifique par rapport à l'obligation de prudence qui incombe aux usagers de la mer avertis, il est clair que cette spécificité doit être relativisée : les deux obligations doivent être articulées. En effet, il ressort de son jugement même que la portée de l'obligation globale de prudence du surfeur averti dépend directement de l'interprétation donnée à la réglementation de police applicable, ce sur quoi l'on insistera d'un point de vue analytique mais aussi et surtout critique (1). De surcroît, il apparaît que le caractère approprié de ces mesures de police au vu de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » conditionne le caractère raisonnable des implications de l'obligation globale de prudence du surfeur averti (2).

1. L'obligation globale de prudence du surfeur averti : une portée directement dépendante de l'interprétation donnée à la réglementation de police applicable

Le jugement rendu par le tribunal administratif de La Réunion permet de vérifier cette dépendance directe à deux égards. Ainsi que cela résulte de l'analyse de sa décision, une part essentielle des appréciations de la juridiction réunionnaise, qu'il s'agisse d'imputer au surfeur une obligation globale de prudence dans la détermination des conditions de sa pratique ou – postérieurement – d'imputer intégralement à son imprudence l'attaque de requin dont il a été victime, repose sur l'interdiction du surf que la juridiction juge en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au jour de l'accident. Il s'agit maintenant de voir que le rapport en question se vérifie également d'un point de vue critique. En effet, considérer qu'une telle interdiction existe au moment de l'accident constitue une méprise difficilement compréhensible de la part d'une juridiction administrative : une telle interdiction est tout simplement introuvable (a), une éventuelle interprétation en ce sens des mesures de police en vigueur à la date de l'attaque n'est pas susceptible ne serait-ce que d'un début de justification (b), et la méprise s'avère lourde de conséquence puisqu'en l'absence d'une telle interdiction, il est injustifié de considérer l'imprudence de la victime comme étant la cause unique des préjudices qu'elle a subis du fait de l'attaque de requin (c).

a. L'interdiction de surfer sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au jour de l'attaque de requin : une mesure introuvable

La formule employée pour désigner cette interdiction souligne que celle-ci se caractérise par son champ d'application territorial, et non par son champ d'application horaire : le requérant « *a estimé devoir pratiquer le surf en un lieu où cette activité était prohibée* » et « *a prolongé sa pratique après 17 heures alors que la plupart des autres surfeurs avaient regagné le rivage* ». Cette caractéristique permet d'établir que le fondement juridique de l'interdiction du surf en question réside dans l'arrêté pris par le maire de Saint-Leu le 1er mars 2011, et non dans l'arrêté préfectoral de 2008 qui rappelle la règle nationale interdisant la circulation nocturne des divers engins entrant dans son champ d'application (on a d'ailleurs montré plus haut que cette règle est utilisée par le juge administratif, non pas pour apprécier la régularité de la situation de la victime au moment de la survenance du fait dommageable, mais pour évaluer la connaissance que celle-ci avait des risques inhérents à la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu).

Or, l'arrêté municipal du 1er mars 2011, s'il qualifie le site et l'accès du spot de « *dangereux* » et précise à ce propos que son accès et donc sa fréquentation se font aux « *risques et périls* » des personnes concernées, se borne à y interdire la « *baignade* ». L'accès au site, pour dangereux qu'il soit en général, reste libre

mais aux risques et périls des intéressés. Seule la baignade s'y trouve interdite. La pratique du surf et des disciplines associées, pour « dangereuse » qu'elle y soit du point de vue général qui est celui de cet arrêté, reste donc libre et s'effectue aux « *risques et périls* » des pratiquants[73].

Cet état du droit se trouve d'ailleurs confirmé un mois après l'adoption de l'arrêté du 1er mars 2011. Son article 16 spécifie que seront verbalisées les personnes enfreignant « *l'interdiction de baignade et d'accès* » en vigueur dans certaines autres zones littorales de la commune de Saint-Leu limitativement et précisément désignées par l'arrêté, ces personnes pratiquant *a fortiori* baignade et activités nautiques à leurs risques et périls comme le rappelle cette disposition. Les motifs d'un arrêté pris le 6 avril 2011 par le maire de Saint-Leu nous apprennent que l'interdiction d'accès à ces zones a mécontenté diverses catégories d'usagers de la mer, contrariées de ne plus pouvoir y exercer leurs activités favorites : « *les associations et clubs nautiques* […] *souhaitent pouvoir continuer à dispenser leurs activités dans le respect des règles de sécurité liées à la pratique de ce type d'activité* » ; les « *pêcheurs traditionnels* […] *souhaitent pouvoir accès aux sites habituels de pêche, en connaissance des dangers potentiels* ». Le maire choisit alors de « *permettre la continuité des activités nautiques encadrées et l'accès des sites aux pêcheurs traditionnels* », et complète en conséquence l'article 16 de l'arrêté du 1er mars 2011 par les deux alinéas suivants : « *La pratique des activités nautiques (surf, voile, kayak, plongée), encadrée par des professionnels, reste autorisée sur ces sites* » ; « *La pratique des activités de pêche traditionnelle, sous réserve du respect des dispositions réglementant la pêche, notamment dans la Réserve Marine, est autorisée sur ces sites* »[74]. Si semblables protestation et modification consécutive de l'arrêté municipal du 1er mars 2011 sont demeurées inexistantes s'agissant des zones autres que celles dont l'arrêté interdit alors expressément l'accès, c'est car il est bien entendu que la liberté d'accès à ces sites (nonobstant leur dangerosité) implique celle d'y pratiquer les activités nautiques susmentionnées (aux risques et périls des pratiquants), parmi lesquelles le surf. Or, c'est bien de ces autres zones que relève alors le spot de la Gauche de Saint-Leu.

Ce point de droit est d'autant plus clair qu'il se trouve réaffirmé le jour même de l'attaque de requin dont Fabien Bujon est victime. Cette confirmation se fait alors sur un mode qui, pour être des plus tragi-comiques, n'en est pas moins

[73] L'interdiction de la baignade se justifie en réalité par la présence, à cet endroit, de forts courants susceptibles d'emporter les personnes vers le large. Pour ce qui concerne le surf, il importe de signaler que les célèbres vagues du spot de La Gauche de Saint-Leu se situent à environ 300 mètres du rivage de départ (y accéder nécessite un temps de rame d'environ 5 minutes), et que le retour sur celui-ci doit s'effectuer à contre-courant (ce qui exige un temps de rame d'environ 10 minutes).

[74] Arrêté n° 66/2011/AG complétant l'arrêté n° 34/2011 portant réglementation de la baignade sur la Commune de Saint-Leu – cet arrêté est reproduit en annexe.

révélateur autant de l'état du droit que de l'exacerbation confuse qui caractérise à cette époque le débat public relatif à la détermination des mesures pertinentes en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* » (ainsi que cela a été rappelé en introduction). Dans les minutes qui suivent l'accident, le maire de Saint-Leu prend une mesure de police de la baignade et des activités nautiques dont l'unique objet est de spécifier que seul l'État est compétent pour interdire celles-ci dans le périmètre de la Réserve naturelle marine nationale de La Réunion. Mettant en exergue l'opposition du préfet de La Réunion à la mise en œuvre de son arrêté du 30 juillet 2012 portant « *ouverture de la chasse aux requins* » (en raison de son illégalité manifeste), le maire de Saint-Leu (qui l'avait retiré suite à l'intervention du ministre des Outre-mer évoquée en introduction) en déduit effectivement que « *l'État entend se réserver tous les pouvoirs de police administrative dans les eaux de la réserve naturelle marine de La Réunion et notamment en ce qui concerne la sécurité des usagers face au risque requin* », puis qu'il « *n'y a pas lieu, pour le maire, d'interdire les activités de baignade et nautiques dès lors que l'État entend réserver l'exercice des mesures de police dans le périmètre de la réserve* »[75]. Le raisonnement n'a rien de juridique : de l'illégalité manifeste de l'arrêté du 30 juillet 2012, et de la volonté consécutive du préfet de La Réunion d'empêcher son exécution, il est évidemment impossible d'en déduire le transfert à ce dernier de tous pouvoirs de police administrative pertinents en vue de prévenir le risque d'attaques de requins. Les prétentions du maire sont de pure tactique politique. Il s'agit visiblement pour lui de faire oublier, de manière très opportuniste, qu'il avait cherché à justifier cet arrêté en invoquant l'existence – très fantasmée – d'une sorte de pouvoir de substitution de l'autorité de police municipale au préfet en cas de carence de celui-ci dans l'exercice des pouvoirs de police administrative qui lui ont été attribués en vue de la gestion de la Réserve naturelle marine. Il s'agit également d'un acte de poursuite du combat politique en faveur de la pêche préventive des requins que le député-maire de Saint-Leu avait rejoint peu de temps auparavant, ainsi que d'un geste désespéré traduisant sa parfaite conscience du principe de liberté de la pratique du surf alors en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu (le souci de garantir cette liberté se trouve d'ailleurs expressément affirmé dans cet arrêté) et d'une tentative maladroite de se dédouaner de toute responsabilité à cet égard en montrant du doigt le représentant de l'État[76].

[75] Arrêté n° 293/2012 du 5 août 2012 sur la baignade et les activités nautiques sur la commune de Saint-Leu – cet arrêté est reproduit en annexe.

[76] À ce propos, peut-être n'est-il pas anodin de relever également que la commune de Saint-Leu, quelques semaines auparavant, avait vu sa responsabilité administrative confirmée suite au décès d'une personne qui s'était noyée en voulant porter secours à un baigneur en difficulté dans le secteur de la passe du lagon. S'élevant à environ 250.000 euros, le total des indemnités dues aux ayant-droits de la victime s'avère conséquent pour la commune de taille moyenne qu'est Saint-Leu – C.A.A. Bordeaux, 7 juin 2012, *A.* (affaire n° 10BX01723).

b. L'interdiction de surfer sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au jour de l'attaque de requin : une interprétation en tout état de cause injustifiable

En application de la réglementation municipale de la baignade et des activités nautiques, la pratique du surf était donc libre sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au jour de l'attaque de requin sur Fabien Bujon. Prétendre le contraire supposerait d'assimiler le surf à la baignade, au soutien d'une interprétation résolument extensive de la portée de l'interdiction de la baignade prescrite par le maire de Saint-Leu en 2011. Or, une telle assimilation n'est guère soutenable au jour de l'attaque, pour deux raisons qui viennent ainsi conforter davantage – si besoin est – les résultats de l'analyse de la réglementation municipale pertinente.

D'un point de vue général, la spécificité du principe même des activités de surf et des disciplines associées (l'exploitation exclusive de la force motrice des vagues à des fins sportives et de loisirs), ainsi que la mobilité et la manœuvrabilité particulières que procurent à leurs pratiquants les équipements utilisés à ces fins, rendent impossible – exigence de proportionnalité oblige – toute extension de principe à ces derniers des restrictions de police définies pour les baigneurs (la baignade a un principe différent[77], qui relève exclusivement du loisir d'ailleurs, et la très faible mobilité des baigneurs a pour effet de les rendre plus vulnérables que les surfeurs aux aléas liés notamment aux vagues et aux courants). Il ne pourrait en être autrement qu'en ce qui concerne certains aléas, dont la nature particulière impliquerait que surfeurs et baigneurs y sont exposés à un degré équivalent. Or, les justifications et précisions normatives spécifiques nécessaires dans un tel cadre sont complètement absents en l'occurrence, tant de la réglementation municipale susmentionnée que du jugement rendu par le tribunal administratif.

D'un point de vue spécifique, il convient de souligner qu'au jour de l'attaque, les autorités de police administrative compétentes en matière de « *prévention du risque d'attaques de requins* » suivaient une orientation consistant à maintenir le principe d'une distinction entre le surf (et les disciplines associées) et la baignade, s'agissant de la détermination des conditions de cette

[77] S'attachant à préciser les conditions de surveillance des zones réservées aux engins de plage, Christian Belhache est conduit à se poser une question éminemment générale, qui aurait utilement trouvé place dans l'introduction de son maître-ouvrage, et à y répondre en distinguant clairement les activités de baignade et les activités nautiques au sens de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, quoique toutes puissent trouver à s'exercer en un même lieu : « *En quoi consiste l'activité de baignade ? / Une telle activité se caractérise ordinairement par le fait de tremper son corps dans l'eau, de s'y ébattre, voire pratiquer quelques mouvements de flottaison et de propulsion. Cependant le mot 'baignade » peut aussi être pris dans le sens 'lieu', référence désignant un endroit. À ce 'lieu' s'attache toutefois l'action de baignade au sens ci-dessus. Dans ce 'lieu' peuvent aussi évoluer les engins en question* » – C. BELHACHE, *Le droit des baignades, op. cit.*, spéc. n° 278.

prévention. C'est ce que montre l'arrêté préfectoral du 20 septembre 2011, qu'évoque d'ailleurs le tribunal administratif, qui a été analysé plus haut et dont l'objet est de définir pour le surf un régime signalétique applicable à l'ensemble du département. D'une part, si ce régime repose sur l'assimilation du surf à la baignade, le procédé a une portée provisoire, qui se justifie par un motif purement technique et donc indépendant de la prise en considération des spécificités du « *risque d'attaques de requins* ». Cette assimilation ne vaut effectivement que dans l'attente de la conception, de la fabrication et de la mise en œuvre d'une signalétique spécifiquement destinée à prévenir le risque en question à l'égard des seuls surfeurs. D'autre part et de surcroît, cette perspective repose sur une distinction des conditions de pratique du surf et de la baignade nécessaires en vue de cette prévention. En effet, il s'agit de se donner à court terme les moyens d'appliquer effectivement une réglementation propre à chacune des deux catégories d'activités concernées. Enfin, si cet arrêté préfectoral et ses implications valent évidemment pour les seules zones surveillées au sens de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, aucun argument ne peut alors être avancé pour soutenir – au regard notamment des spécificités du « *risque d'attaques de requins* » – qu'il implique un alignement du régime juridique applicable au surf sur celui des baignades en dehors de telles zones. Cela résulte en particulier du caractère purement technique du motif de l'assimilation provisoire du surf à la baignade, du point de vue du régime signalétique applicable. Il n'aurait pu en aller autrement qu'à la condition – préalable, tout au moins – d'une justification de cette assimilation provisoire au vu des spécificités du risque requin réunionnais, ce qui n'a pas été le cas.

c. L'imprudence du surfeur averti comme cause unique de ses préjudices liés à l'attaque de requin : une conclusion injustifiée

En vertu de l'arrêté municipal du 1er mars 2011, la pratique du surf et des disciplines associées était libre sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'attaque de requin, et ce donc moyennant l'attribution aux pratiquants de la charge des « *risques et périls* » inhérents à ces activités ; seule la baignade s'y trouvait interdite. La signalisation présente sur le site donnait fidèlement à voir ces règles. Le tribunal administratif retenant à tort qu'une interdiction du surf était en vigueur sur ce spot, son raisonnement s'en trouve largement faussé.

Fondamentalement, le tribunal ne pouvait pas considérer que le surfeur se trouvait parfaitement averti de l'interdiction du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. Une telle interdiction est inexistante : en application de la réglementation municipale en vigueur au moment de l'attaque, le surf y était libre mais devait y être pratiqué aux risques et périls des usagers de la mer concernés. Cette lourde méprise de la juridiction réunionnaise a évidemment d'importantes conséquences sur l'obligation globale de prudence qui incombait au surfeur dans

la détermination des conditions de sa pratique. On a vu plus haut que celle-ci a deux implications nécessaires en l'espèce, d'après le tribunal : le respect des restrictions imposées à la baignade et aux activités nautiques en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer concernés, compte tenu de l'ensemble des dangers du site ; à titre subsidiaire (à défaut de restrictions applicables et/ou en cas de violation des restrictions éventuellement existantes), la détermination puis la mise en œuvre par chaque usager de la mer des conditions de pratique adaptées aux risques inhérents à toute mise à l'eau, et ce spécialement en vue de tirer les conséquences de l'aggravation du risque requin à l'approche de la nuit. En l'occurrence, lesdites « restrictions » ne pouvaient comprendre une quelconque interdiction du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. Au titre de ces « restrictions », la seule interdiction en vigueur au moment de l'attaque était donc celle relative à l'usage de différents « *engins* » nautiques au-delà de l'heure précédant le coucher du soleil, édictée au niveau national et reprise par la réglementation préfectorale en vue de la sécurité générale de la circulation maritime. En conséquence, la principale implication de l'obligation globale de prudence incombant au surfeur était en l'occurrence celle l'appelant à déterminer puis à mettre en œuvre les conditions de pratique adaptées aux risques inhérents à toute mise à l'eau, et ce spécialement en vue de tirer les conséquences de l'aggravation du risque requin à l'approche de la nuit.

De cela, il résulte que la seule contrariété potentiellement pertinente d'un point de vue objectif constitue la présence à l'eau du surfeur dans l'heure précédant le coucher du soleil. L'obligation globale de prudence incombant au surfeur, combinée avec la congruence de l'heure approximative de l'attaque de requin, aurait certes permis d'estimer que l'imprudence du surfeur en constituait une cause. Toutefois, il apparaît excessif d'exclure *a priori* toute responsabilité des personnes publiques pertinentes à partir d'une conception de l'imprudence de la victime comme cause unique des préjudices qu'elle a subis du fait de l'attaque de requin[78]. Tout d'abord, la présence du surfeur dans l'eau s'inscrivait dans le prolongement d'une mise à l'eau effectuée en toute légalité au regard de la réglementation municipale et préfectorale applicable à la baignade et aux activités nautiques, et peu de temps s'est écoulé entre le basculement de sa situation dans l'illégalité (17h00) et l'heure de l'attaque (17h15 environ, cette heure étant de surcroît approximative). De surcroît, il existe un hiatus entre : d'une part, la réglementation étatique dédiée à la sécurité générale de la navigation maritime, en tant qu'elle interdit la circulation des engins de plage dans l'heure précédant le coucher de soleil ; d'autre part, la recommandation de « *ne pas surfer le matin et le soir lorsque le soleil n'est pas au-dessus de la ligne d'horizon* » qui figure dans le *Cadre réglementaire de la pratique du surf et des activités de vague* adopté en

[78] Nous ne suivons donc pas notre collègue Olivier Desaulnay dans le *satisfecit* qu'il a donné au tribunal administratif de La Réunion eu égard la « *logique* » de son raisonnement (*R.J.O.I.*, 2018, spéc. p. 357).

2007 par la Fédération Française de Surf, et qui renvoie ainsi au coucher du soleil comme début de l'une des « *périodes susceptibles de donner lieu à des attaques de requins* » (or, il est patent que le soleil n'était pas couché au moment de l'attaque de requin sur Fabien Bujon)[79]. En conséquence, il aurait paru davantage adéquat que le tribunal admette – ne serait-ce qu'implicitement – l'imputabilité de l'attaque de requin à la commune de Saint-Leu (eu égard aux compétences du maire en matière de police de la baignade et des activités nautiques) voire à l'État, de manière à apprécier la portée juridique de l'imprudence dans le cadre plus général de la recherche des éventuelles fautes respectives de la commune, de l'État et du surfeur. Un autre argument vient d'ailleurs directement conforter la pertinence d'un tel mode de raisonnement.

2. Le caractère approprié des mesures de police au vu de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* », condition du caractère raisonnable de l'obligation de prudence du surfeur averti

Le jugement du tribunal administratif permet de mettre clairement en évidence qu'un risque est inhérent à sa démarche : si elles s'avèrent inappropriées au vu de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* », pour quelque raison que ce soit, les mesures de police administrative applicables en un cas donné pourraient aboutir le cas échéant à imputer au surfeur averti une obligation de prudence dont la portée serait excessive (a). Ce constat nécessite de poser la question des modalités du contrôle juridictionnel susceptible de garantir le caractère raisonnable de l'obligation de prudence (b).

a. L'insuffisance des mesures de police au vu de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* », source d'une obligation de prudence excessive

En l'espèce, la méprise du tribunal sur la réglementation applicable au surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, le jour de l'attaque de requin, le conduit vraisemblablement à ne pas percevoir un risque lié à sa démarche : celui d'imputer aux usagers une obligation globale de prudence dont les implications seraient excessives.

En effet, la référence à la réglementation municipale et préfectorale applicable sur le spot est effectuée sans aucune vérification de son caractère approprié au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombe à titre spécifique aux autorités de police compétentes pour

[79] Fédération Française de Surf, *Cadre réglementaire de la pratique du surf et des activités de vagues*, 2007, 83 pp., spéc. p. 18 – URL (dernière consultation le 29 janvier 2022): https://www.surfingfrance.com/images/documents_officiels/Cadre%20re%CC%81glementaire%20FFS.pdf. Les raisons de ce hiatus restent à éclaircir.

assurer la sécurité des usagers de la mer concernés. Dans une telle perspective, toute carence de ces autorités au regard de cette obligation spécifique, cumulée avec la situation de n'importe quel usager de la mer qui serait averti d'une réglementation insuffisante et donc illégale à cet égard, se traduirait par l'imputation à ce dernier d'une obligation globale de prudence dont une partie au moins se révèlerait indue. La carence des autorités de police administrative serait alors susceptible de se traduire en imprudences des usagers de la mer, lesquelles pourraient en conséquence être considérées comme causes uniques des préjudices liés aux attaques de requins dont ceux-ci seraient victimes. Pour le dire autrement, en forçant le trait, l'action en responsabilité administrative serait alors en situation de fonctionner comme une diabolique mécanique à « blanchir » des autorités de police administrative fondamentalement fautives, et à « salir » des usagers de la mer qui n'auraient éventuellement pas mérité tant de déshonneur. De surcroît, il importe de prendre en considération les inégalités entre usagers de la mer susceptibles de résulter de toute carence fautive des autorités de police administrative, eu égard à l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombe à ces dernières. L'absence de restrictions adéquates à cet égard est effectivement de nature à donner lieu à une diversité de positionnements individuels en ce qui concerne la détermination des conditions dans lesquelles les activités maritimes concernées peuvent être raisonnablement exercées.

En l'espèce, force est de constater que la méprise du tribunal administratif au sujet de la réglementation applicable au surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, le jour de l'attaque de requin, ne garantit en rien que les risques en question aient été évités à l'égard de la victime. La réglementation municipale prévoyant que la pratique du surf était libre mais aux risques et périls des surfeurs sur ce spot, sa portée se trouvant limitée par l'interdiction étatique de la circulation des « *engins* » nautiques à compter d'une heure avant le coucher du soleil, et l'attaque survenant très peu de temps après que cette interdiction ne soit devenue applicable ce jour-là, il y avait assurément matière à s'interroger sur le caractère approprié de cet ensemble réglementaire au regard de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » incombant aux autorités de police administrative compétentes (à ce propos, soulignons avoir rappelé en introduction que la détermination des mesures pertinentes à cette fin faisait l'objet, à l'époque de l'attaque de requin, d'un débat public aussi exacerbé que confus). Reste à préciser de quelle manière.

b. Le contrôle juridictionnel des mesures de police au vu de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » : quelles modalités en vue d'assurer le caractère raisonnable de l'obligation de prudence ?

Le rapport existant entre l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » incombant aux autorités de police administrative et l'obligation de

prudence incombant aux usagers de la mer avertis, les enjeux liés à une appréhension équilibrée de ce rapport, rapprochés de la possibilité pour le juge de commettre des erreurs de droit ne serait-ce que dans l'interprétation des mesures de police pertinentes (possibilité que concrétise malheureusement le jugement du tribunal administratif de La Réunion), rendent à l'évidence difficilement concevable de cantonner cette appréhension dans le cadre d'une vérification simple de l'imputabilité du fait dommageable – l'attaque de requin en l'occurrence – à une ou plusieurs personnes publiques.

Dès lors qu'une obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » se trouve posée comme un objectif spécifique inhérent aux polices administratives générales et spéciales pertinentes en vue de la sécurité des usagers de la mer, il apparaît logique qu'une attaque de requin soit considérée **en première analyse** comme étant imputable – ce qui, en tout état de cause, ne veut pas dire « imputée », au stade premier de la démarche de recherche de la responsabilité administrative, auquel on se situe ici – à la personne publique ou aux personnes publiques compétentes en matière de police. L'imputabilité serait ainsi vérifiée d'un point de vue objectif, notamment en vérifiant la localisation de l'accident au sein ou en dehors de la bande littorale des 300 mètres (certains spots de surf pouvant se situer au-delà) ainsi que la pertinence de certains pouvoirs de police administrative spéciale éventuellement détenus par certaines autorités[80].

Dès lors que cette obligation entretient d'étroits rapports avec l'obligation globale de prudence des usagers de la mer avertis, la possibilité d'un cumul de méconnaissances de ces deux obligations doit être par principe envisagée à titre de cause du préjudice subi par la victime d'une attaque de requin, d'où la nécessité de retenir une conception de la causalité qui ne se limite pas à la seule « causalité adéquate » strictement entendue (ainsi que l'a en substance fait le tribunal administratif en l'occurrence en retenant l'imprudence du surfeur comme seule cause de son accident, au terme d'une appréciation il est vraie viciée par l'erreur de droit susmentionnée), mais fasse appel de manière réaliste à l'approche dite de « l'équivalence des conditions »[81]. En dehors des hypothèses déjà évoquées, toute imputabilité d'une attaque de requin aux personnes publiques compétentes en matière de police ne pourrait être ainsi écartée *a priori* qu'en des cas

[80] Sur la compétence comme critère d'imputabilité, voir par exemple H. BELRHALI, *Responsabilité administrative*, Paris, L.G.D.J., collection « Manuel », 2ème édition, 2020, 492 pp., spéc. pp. 261-267. Une telle vérification de l'imputabilité du fait dommageable à une personne publique est d'autant plus pertinente que la répartition ainsi que l'articulation des compétences et pouvoirs en matière de baignade et d'activités nautiques s'avère particulièrement complexe, comme le rappelle précisément C. BELHACHE, *Le droit des baignades*, *op. cit.*, n° 84-145 (qui critique en particulier « *l'embrouillamini des compétences entre le maire et le préfet maritime* », aux n° 106-109).

[81] Sur ce point, voir en particulier M. DEGUERGUE, « Causalité et imputabilité », *Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 830, 2013.

exceptionnels, lorsqu'il s'avère manifeste au vu des pièces du dossier que le comportement fautif ou non-fautif de la victime doit être considéré comme la cause unique ou une cause exclusive de ses préjudices.

De la sorte, le juge administratif serait en mesure de vérifier d'abord si les actions et/ou abstentions des autorités de police administrative compétentes s'imposent ou non au regard des implications de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* », c'est-à-dire de se prononcer sur le caractère fautif ou non de leur comportement. En cas de faute des personnes publiques pertinentes, constituant une cause directe et certaine des préjudices subis par la victime de l'attaque de requin, le juge aurait alors à rechercher si ce lien de causalité ne peut être atténué voire brisé par la présence d'un fait générateur de la victime. En particulier, une faute de la victime pourrait être recherchée en comparant le comportement de cette dernière avec les implications de l'obligation globale de prudence incombant à tout usager de la mer averti, ces implications devant être préalablement déterminées au vu de celles de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* ».

C'est au terme de ces vérifications que le juge administratif pourrait véritablement être en mesure de déterminer la clé d'imputation de l'attaque de requin, et en particulier de se prononcer sur l'existence et la portée d'un droit à réparation de la victime vis-à-vis des personnes publiques compétentes. Si le tribunal administratif de La Réunion ne s'est pas engagé dans cette voie, est-ce parce qu'il a craint d'être confronté à de trop nombreuses difficultés pour spécifier les implications de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qu'il a jugé inhérente à l'ensemble des pouvoirs de police administrative pertinents en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer ? C'est ce que suggère l'accumulation d'imperfections que l'on constate dans l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Conclusions du I. – L'analyse du jugement rendu par le tribunal administratif de La Réunion permet de mettre en lumière les insuffisances d'une exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » seulement conçue comme l'un des objectifs que doivent mettre en œuvre les autorités de police administrative compétentes en vue d'assurer la sécurité des usagers de la mer. En effet, des obligations spécifiques de prudence ont vocation à découler des mesures de police administrative qui doivent être ainsi prises, et à interagir avec l'obligation générale de prudence imputable à ces usagers. Le concept **d'obligation globale de prudence** traduit les rapports systémiques qui unissent les usagers et les autorités de police administrative, et se trouve schématisé ci-dessous (figure 1). En ce qui concerne la portée de cette obligation globale de prudence, deux conditions doivent être remplies pour garantir qu'elle ne soit pas excessive pour l'usager de la mer : les mesures de police administrative doivent être correctement déterminées et justement interprétées ; plus fondamentalement,

elles doivent être suffisantes au regard de l'objectif poursuivi, la « *prévention du risque d'attaques de requins* » ici. Si le tribunal administratif de La Réunion n'a pas satisfait ces conditions, la cour administrative d'appel de Bordeaux a réussi le tour de force d'y faire encore moins droit.

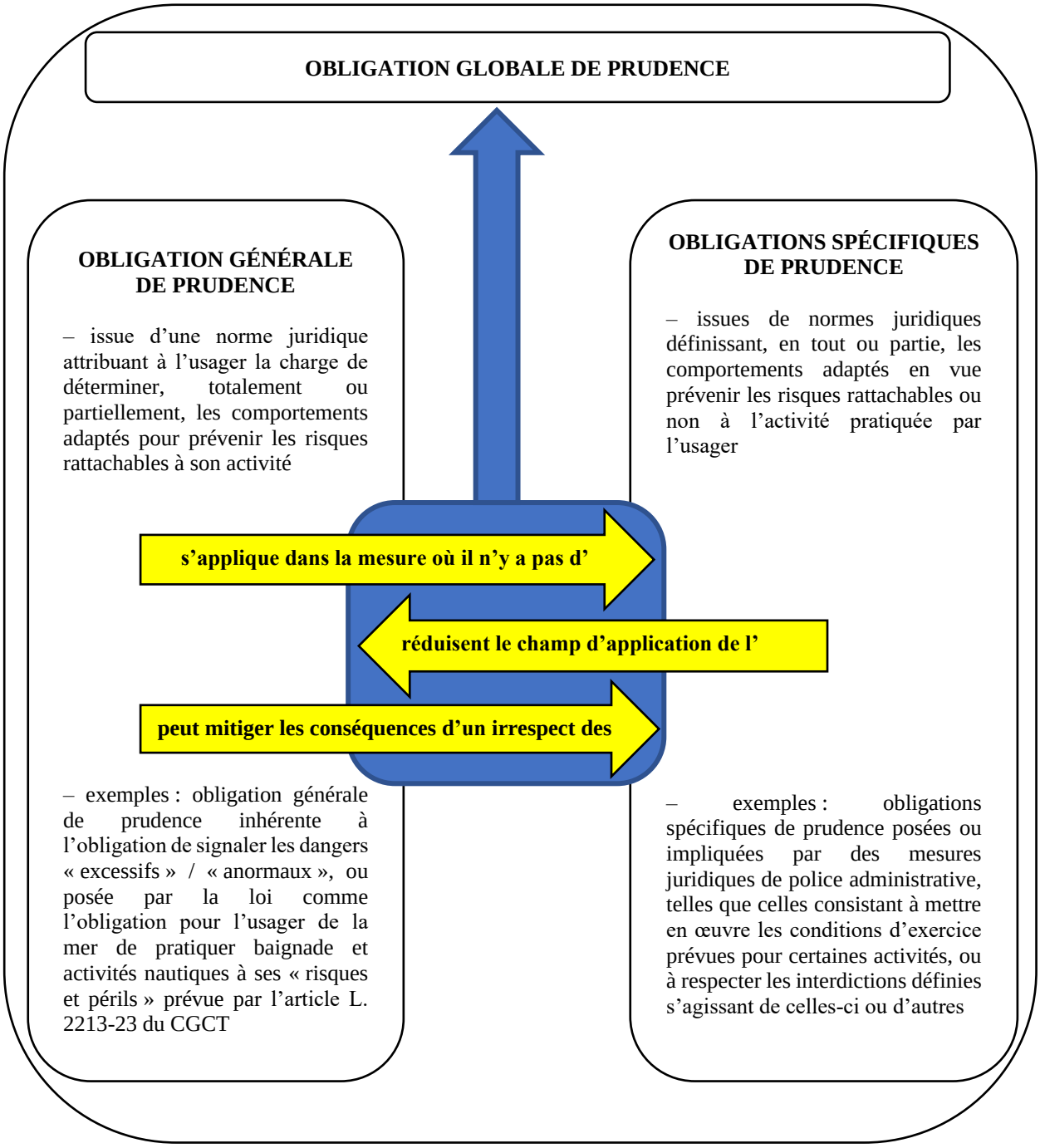


Figure 1 - Schéma d'une obligation globale de prudence imputable au pratiquant d'une activité à un moment donné

II. L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » remodelée par la cour administrative d'appel : un système imparfait

Ayant fait appel du jugement du tribunal administratif de la Réunion, le requérant est débouté par la cour administrative d'appel de Bordeaux[82]. Si l'issue de la procédure est identique, cela ne doit pas occulter l'existence de divergences entre les deux juridictions, s'agissant de la conception du droit applicable. Alors que la juridiction de première instance considère que la « *prévention du risque d'attaques de requins* » constitue une obligation qui incombe essentiellement aux autorités de police administrative, la juridiction d'appel estime qu'il s'agit d'un objectif dont la poursuite implique d'articuler des obligations incombant fondamentalement aux usagers de la mer – au titre d'une obligation de prudence qui incombe à ces derniers – et d'autres mises à la charge desdites autorités. Si la dimension systémique ainsi donnée à la « *prévention du risque d'attaques de requins* » constitue indéniablement une avancée au regard des critiques faites à l'encontre du jugement du tribunal administratif de La Réunion, la concrétisation de cette avancée laisse en revanche à désirer, tant l'application en l'espèce de la nouvelle conception s'avère insatisfaisante (A). De surcroît, la dimension systémique donnée à l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » nécessite, en vue de spécifier les diverses implications de cette dernière, une articulation claire et cohérente entre le plan de la police administrative (d'où elle est issue) et celui de la responsabilité administrative (mise en cause par le requérant). Or, l'analyse de l'arrêt rendu par la juridiction d'appel montre que cette articulation reste à clarifier (B).

A. La « *prévention du risque d'attaques de requins* », objectif impliquant d'articuler les obligations des usagers de la mer et des autorités de police administrative : une redéfinition sans application convaincante

Le jugement du tribunal administratif de La Réunion est tout d'abord critiqué par le requérant à travers un moyen soulignant que « *les mesures prises par les autorités locales n'ont pas permis* [à celui-ci], *eu égard à la gravité du danger d'être parfaitement informé des risques encourus par la pratique du surf* » (selon les termes employés par la cour dans son analyse du moyen). Ce moyen n'invoque ainsi aucune obligation d'information qui pèserait sur lesdites autorités s'agissant de la réglementation applicable au surf sur le site de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'attaque de requin. Il vise à obtenir la remise en cause du jugement rendu par le tribunal administratif en ce qu'il impute au surfeur une obligation globale de prudence concernant la détermination des conditions de sa

[82] C.A.A. Bordeaux, 28 mai 2018, *Bujon* (affaire n° 16BX02294).

pratique, en faisant valoir en substance que les conditions de cette imputation relèvent fondamentalement du droit de la police administrative (en ce qu'il comporte une obligation de signalisation des dangers « anormaux »), dont les conséquences devraient donc être tirées sur le plan du droit de la responsabilité administrative (qui régit les conditions d'imputation du fait dommageable aux personnes publiques). À cet égard, la cour s'en tient *a priori* étroitement dans un premier temps à la question de savoir si les autorités de police administrative ont ou non, en l'espèce, manqué à l'obligation de signalisation des dangers « anormaux » qui leur incombent. La juridiction d'appel rattache alors l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* », à titre principal, à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer (1). À la nécessité subséquente de déterminer si une part de cette exigence relève des obligations des autorités de police administrative pertinentes, et si oui laquelle, la cour fournit une réponse frappée de contradictions (2). Si l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » se trouve ainsi redéfinie comme impliquant d'articuler les obligations des usagers de la mer et celles incombant aux autorités de police administrative, la cour ne fait donc, de cette nouvelle conception, aucune application convaincante en l'espèce.

1. Le rattachement de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* », à titre principal, à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer

Déclinant sa jurisprudence traditionnelle relative à l'obligation, pour les autorités de police administrative, de signaler aux baigneurs et pratiquants d'activités nautiques les dangers anormaux auxquels ils doivent faire face dans le cadre de leur activité, la cour administrative d'appel de Bordeaux rattache à titre principal l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence qui incombe aux usagers de la mer (a). Par conséquent, ce n'est que si et dans la mesure où ce « *risque* » devient excessif que les autorités de police administrative compétentes ont l'obligation d'intervenir pour prendre des mesures de « *prévention* » à cet égard (b). À cet égard, la cour rappelle les différentes autorités identifiées comme étant compétentes par le tribunal administratif (c).

a. Le « *risque d'attaques de requins* », une « *prévention* » relevant normalement de l'obligation générale de prudence des usagers de la mer suivant la cour

En vue de répondre au premier moyen d'appel, la cour rappelle tout d'abord que c'est principalement sur le maire, titulaire des pouvoirs de police spéciale prévus par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, que pèse l'obligation jurisprudentielle d'information du public sur les risques

anormaux liés à la baignade ou à la pratique d'activités nautiques : « *il incombe au maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont situés des lieux de baignade qui, sans avoir été aménagés à cet effet, font l'objet d'une fréquentation régulière, notamment pour la pratique de sports nautiques tels que le surf, de prendre les mesures nécessaires pour signaler les dangers qui excèdent ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir, notamment par la prévention du risque d'attaques de requins et pour assurer le sauvetage des baigneurs et des pratiquants de ces sports en cas d'accident* » (considérant n° 3). Cette conception appelle trois remarques.

Si la rédaction de ce point de l'arrêt n'est pas d'une parfaite clarté, ses ambiguïtés peuvent toutefois être dissipées. Dans l'hypothèse considérée, il revient assurément au maire de prendre deux catégories de mesures : « *prendre les mesures nécessaires pour signaler les dangers qui excèdent ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* […] *et pour assurer le sauvetage des baigneurs et des pratiquants de ces sports en cas d'accident* ». En revanche, à quoi se rapporte la proposition « *notamment par la prévention du risque d'attaques de requins* » ? L'absence de virgule à l'issue de cette proposition pourrait indiquer qu'elle désigne une troisième catégorie de mesures dont l'adoption incombe au maire. Toutefois, une telle interprétation n'est pas soutenable. Elle ne résiste tout d'abord pas à une analyse lexicale : « *par* » est une préposition signifiant « *à travers* », tandis que « *pour* » marque « *le motif, la destination* »[83]. Il en résulte que la proposition « *notamment par la prévention du risque d'attaques de requins* » n'est pas autonome, mais a pour fonction d'expliciter et de mettre en exergue une déclinaison de la proposition précédente : « *pour signaler les dangers qui excèdent ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* ». Une seule interprétation est alors concevable : la cour estime ainsi, d'un point de vue général, que le « *risque d'attaques de requins* » compte au nombre des « *dangers* […] *contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* ». L'exigence de « *prévention* » de ce « *risque* », qui correspond en tous points en l'occurrence à l'obligation de se « *prémunir* » du « danger » concerné, se trouve ainsi en principe imputée auxdits « *intéressés* » à l'issue d'une analyse générale et impersonnelle dudit risque. Ce n'est que dans l'hypothèse où le « *risque d'attaques de requins* » serait excessif, que le maire aurait l'obligation de le signaler afin que les usagers soient mis en mesure de le prévenir à leur égard[84].

---

[83] *Dictionnaire de la langue française, par Émile Littré* – URL : https://www.littre.org/ (dernière consultation le 29 août 2021).

[84] La notion jurisprudentielle de « *dangers* » se trouve ainsi, et en l'occurrence, tenue pour équivalente à celle de « *risque* » par la juridiction administrative. Une telle assimilation n'est pas impossible d'un point de vue lexical, qui permet de souligner que le « *danger* » constitue une notion des plus générales, susceptible donc d'englober des situations de « *risques* » plus spécifiques par définition. À ce titre, Jean-Jacques Rousseau notamment a souligné que la notion générale de « *danger* » est « *vague* » et s'applique « *à toutes sortes d'inconveniens* »,

Ce faisant, la juridiction d'appel décline de manière inédite, en matière de « *risque d'attaques de requins* », une jurisprudence administrative originellement établie en vue de régler des litiges relatifs à des accidents survenus en cours de baignade, et qui pour cela est venue préciser la portée de la disposition législative conférant au maire, au titre de son pouvoir de police administrative générale, le « *soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux* »[85]. D'après cette jurisprudence, l'obligation de prévention ainsi consacrée « *ne trouve son application que dans le cas où existe un danger excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement, par leur prudence, se prémunir* », ce qui implique notamment l'obligation de signaler « *spécialement* » tout danger qui « *excède* […] *ceux que l'on rencontre habituellement* » eu égard à la « *nature* » des lieux concernés[86]. Le Conseil d'État a rapidement ajouté que la disposition législative en question implique l'obligation, pour les maires concernés, de « *prendre des mesures appropriées en vue d'assurer la sécurité des personnes dans les baignades aménagées* » (c'est-à-dire, tout lieu spécialement aménagé en vue de permettre l'activité de baignade) ; en dehors de celles-ci, il incombe à tout maire, dès que le lieu de baignade fait l'objet d'une certaine fréquentation, de s'assurer qu'il y existe des moyens d'alerter rapidement des secours dûment équipés en cas d'accident[87]. Le Conseil d'État a alors spécifié l'indépendance de la première obligation vis-à-vis de la seconde : une signalisation spéciale effectuée au titre de la première ne vaut pas « aménagement de la baignade », lequel requiert d'autres mesures ; la première obligation vaut donc de manière générale, c'est-à-dire non pas seulement dans le cadre de « *baignades*

---

alors que la notion générale de « *risque* » s'analyse comme un « *danger* » triplement caractérisé. Il s'agit « *danger auquel on s'expose volontairement* » (ce qui suppose qu'on puisse être exposé à un danger tout à fait involontairement) « *et avec quelque espoir d'en échaper* » (ceci renvoie donc à l'idée, plus ou moins fondée, de la possibilité d'éviter l'accident, le sinistre ou la catastrophe en lequel ou laquelle s'analyserait la réalisation du danger, lorsqu'on choisit de s'exposer à ce dernier), « *en vue d'obtenir quelque chose qui nous tente plus que le danger ne nous effraye* » (le choix de s'exposer au danger tient à ce que la volonté du gain est plus forte que la peur des pertes qui seraient liées à un accident, un sinistre ou une catastrophe). Le « *péril* » est encore autre chose pour le philosophe : il s'agit du « *danger de la personne* » (ce qui suppose qu'une chose puisse également se trouver en danger), et uniquement « *quand il y va de la vie ou même de pis* », c'est-à-dire de « *son salut* ». Sur ces points, voir notamment : Jean-Pierre LE BOULER, « J.-J. Rousseau lexicographe : 'Danger, risque, péril' », *Dix-Huitième Siècle*, n° 7, 1975, pp. 253-258 ; Bruno BERNARDI, « Le droit de vie et de mort selon Rousseau : une question mal posée ? », *Revue de métaphysique et de morale*, 2003/1, n° 37, pp. 89-106.

[85] Cette disposition législative est issue de la loi des 16 et 24 août 1790 – bien connue pour avoir organisé la séparation des autorités administratives et judiciaires – et se trouve aujourd'hui codifiée à l'article L. 2212-2, 5°, du code général des collectivités territoriales.

[86] C.E., 26 février 1969, *Dame Veuve Gravier*, T. p. 760 (affaire n° 73.811).

[87] C.E., 11 juin 1969, *Commune de Cournon d'Auvergne*, T. p. 760 (affaire n° 73.435).

aménagées »[88]. À travers le même arrêt, il a subrepticement apporté une précision au champ d'application de l'obligation de signalisation des dangers excessifs, confirmée par la jurisprudence postérieure : celle-ci ne vaut que dans la mesure où les lieux font l'objet d'une « *fréquentation régulière* » par des baigneurs. La haute juridiction administrative s'est enfin attachée à parfaire la cohérence de sa jurisprudence, en spécifiant que c'est dans la mesure où la fréquentation s'avère « *importante* » que le maire a l'obligation d'instituer un mécanisme de surveillance de l'activité de baignade[89/90].

Dans sa généralité, cette jurisprudence repose sur l'idée que les usagers de la mer « *doivent normalement se prémunir* » de certains dangers. Cette idée consiste en l'imputation d'une obligation générale de prudence aux usagers de la mer, et à mettre en exergue que la condition de cette imputation réside dans le caractère « normal » de la charge ainsi imposée à ces usagers. À cet égard, une précision s'impose : la jurisprudence pertinente a été conçue dans la perspective quasiment exclusive de l'activité de baignade (à raison du fait que celle-ci a longtemps été l'un des seuls loisirs à être exercés dans les cours d'eau et en bord de mer), et il est certain que la nature de l'activité entre en ligne de compte dans les appréciations nécessaires pour déterminer si un danger excède « *ceux que l'on rencontre habituellement* » eu égard à la « *nature* » des lieux concernés. La référence jurisprudentielle classique aux « *intéressés* » implique d'ailleurs selon nous l'intégration des caractéristiques générales de l'activité concernée dans ces appréciations. À ce propos, la diversification considérable des sports et loisirs d'eaux, depuis les années 1980 en particulier, renforce la nécessité de ne pas perdre de vue qu'au-delà de la « *nature* » des lieux concernés, celle des activités susceptibles d'être exercées en ces lieux participe aussi aux appréciations relatives au caractère normal ou excessif des dangers. En conséquence, il est possible d'expliciter ainsi le principe sous-jacent à la condition de l'imputation d'une obligation générale de prudence à l'égard des usagers de la mer, dans le champ pertinent au vu des décisions juridictionnelles analysées ici : si les aléas, auxquels les usagers de la mer s'exposeraient à raison de la pratique de certains types d'activités en certains types d'espaces maritimes, présentent des caractéristiques suffisamment en rapport avec les conditions intrinsèques d'exercice de ces activités, alors il est en principe raisonnable – puisque les dangers sont dans ce cas jugés globalement indissociables desdites activités – de faire peser intégralement la charge des risques ainsi constitués sur lesdits usagers ; c'est-à-dire, de mettre à la seule charge de ces usagers l'obligation de déterminer et de mettre en œuvre, **spontanément**, leurs conditions de pratique d'une manière appropriée à la prévention des risques concernés.

---

[88] C.E., 5 mars 1971, *Le Fichant*, Rec. p. 185 – *A.J.D.A.* 1971, p. 680 (note J. MOREAU).

[89] Voir par exemple C.A.A. Bordeaux, 19 mai 1993, *Néis* (affaire n° 91BX00503).

[90] Pour davantage de précisions sur la mise en œuvre des principes jurisprudentiels ainsi rappelés, voir C. BELHACHE, *Droit des baignades*, *op. cit.*, spéc. n° 146-187.

À cet égard, la cour administrative d'appel de Bordeaux ne donne pas à voir une réflexion particulièrement élaborée en ce qui concerne le « *risque d'attaques de requins* ». D'une part, les activités pertinentes sont considérées de manière indistincte : « *baignade* » et « *sports nautiques tels que le surf* ». D'autre part, il n'y a aucune caractérisation du « danger » concerné, au-delà de sa nature (morsure de requin) et de ce que pourrait éventuellement suggérer sa dénomination (« *attaques de requins* »). Il semble ainsi bien que, pour la juridiction d'appel, l'identité du milieu de la survenance potentielle de ces dernières et de celui dans lequel se pratiquent les activités concernées – la mer – constitue le critère permettant d'établir un rapport suffisant entre les caractéristiques du danger et les conditions dans lesquelles ces activités se pratiquent.

b. L'obligation pour les autorités de police administrative de prendre des mesures de « *prévention* » en cas de « *risque d'attaques de requins* » devenu excessif

De la jurisprudence traditionnelle que la cour décline en l'espèce en matière de « *risque d'attaques de requins* », il résulte aussi et surtout que dans la mesure où « *les dangers* […] *excèdent ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* », l'autorité de police municipale a l'obligation de les signaler dès lors que la zone fait l'objet d'une fréquentation régulière par les baigneurs et pratiquants d'activités nautiques.

Dans quelles conditions un « danger » peut-il être jugé « excessif » à ce titre ? Ce caractère « excessif » se trouve ici en opposition avec le caractère « normal » du « danger » considéré. Il est donc possible d'expliciter le principe ce caractère « excessif » en inversant l'explication donnée à propos de celui du caractère « normal » : si les aléas, auxquels les usagers de la mer sont exposés à raison de la pratique de certains types d'activités en certains types d'espaces maritimes, présentent des caractéristiques qui ne sont pas ou plus suffisamment en rapport avec les conditions intrinsèques d'exercice de ces activités, alors il n'est en principe pas raisonnable – puisque les dangers sont dans ce cas jugés globalement dissociables desdites activités – de faire peser intégralement la charge des risques ainsi constitués sur lesdits usagers ; c'est-à-dire, de mettre à la seule charge de ces usagers l'obligation de déterminer et de mettre en œuvre, **spontanément**, leurs conditions de pratique d'une manière appropriée à la prévention des risques concernés. À l'égard de tels aléas, l'imputation aux usagers de la mer d'une obligation de prudence n'est alors concevable que de manière médiate : à la condition que l'autorité de police administrative compétente ait expressément signalé leur présence et leur nature auxdits usagers ; spécialement avertis de ces dangers, les usagers de la mer pourront et devront alors déterminer et mettre en œuvre des conditions de pratique adaptées en vue de prévenir les

risques en question. Face à de tels aléas, il y a donc un certain partage de la charge du risque entre l'autorité de police administrative et l'usager de la mer.

Il importe de souligner que cette obligation de signalisation ne présente aucun caractère autonome : tout comme l'hypothèse d'un danger « normal », celle d'un danger « excessif » s'inscrit nécessairement dans le cadre d'une **gradation des types d'actions de police administrative nécessaires pour assurer la prévention des risques liés à la baignade et aux activités nautiques**, la jurisprudence administrative n'ayant conçu ces hypothèses qu'en vue de dégager certaines des implications des obligations législatives fondamentales qui incombent aux autorités de police administrative générale[91]. En effet, toute imputation d'une obligation générale de prudence aux usagers de la mer ne s'avère suffisante à cet égard que dans l'hypothèse où ceux-ci – soit spontanément dans l'hypothèse d'un danger « **normal** », soit spécialement et expressément avertis d'un danger « **excessif** » – seraient en mesure d'être autonomes dans la détermination et la mise en œuvre de conditions de pratique qui soient effectivement adaptées en vue de prévenir les risques en question.

• Dans la mesure où une telle autonomie personnelle serait inconcevable, les autorités de police administrative compétentes seraient alors dans l'obligation de déterminer elles-mêmes ces conditions de pratique et de veiller à leur mise en œuvre effective. Cette hypothèse est effectivement celle dans laquelle il suffit de définir un cadre d'exercice de l'activité – ex : horaires, équipement obligatoire, conditions environnementales, dispositif de surveillance, etc. – pour assurer la sécurité des pratiquants. Cela suppose qu'une pratique soit légalement possible, ce qui implique d'avoir préalablement tranché en ce sens la question détaillée au paragraphe suivant. Il est de plus entendu que l'ensemble des éléments du cadre – duquel résulte donc des obligations spécifiques de prudence – doit répondre à l'exigence de proportionnalité des mesures de police administrative : une part d'autonomie personnelle doit être laissée le cas échéant au pratiquant, auquel une obligation générale de prudence est alors susceptible d'être imputée dans cette mesure. Pour la commodité des propos subséquents, qualifions de « **graves** » les dangers justifiant des mesures de ce type, en référence à la jurisprudence *Doublet* de 1959[92].

[91] Cette perspective, inhérente à la jurisprudence pertinente, apparaît clairement au vu du rappel des principes de cette dernière dans la subdivision précédente.

[92] C.E., 23 octobre 1959, *Doublet*, Rec. p. 540 (affaire n° 40.922) – *R.D.P.*, 1959, p. 1235 (conclusions A. BERNARD) ; *R.D.P.*, 1960, p. 802 (note M. WALINE). Il résulte de cet arrêt de référence qu'une autorité de police administrative générale doit prendre les « *mesures nécessaires pour faire cesser* » un « *péril **grave*** » « *résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique* » (mis en gras pour les besoins de la démonstration).

Et encore : cette obligation de réglementation pourrait elle-même s'avérer insuffisante pour assurer la prévention des risques liés à la baignade et aux activités nautiques, dans l'hypothèse où il s'avérerait difficile ou impossible de se prononcer sur la nature et la portée des conditions de pratique susceptibles d'être adaptées en vue de cette prévention, et/ou lorsqu'il serait certain que toute pratique – même encadrée de manière optimale – s'avérerait par principe incompatible avec l'exigence de sécurité des usagers de la mer. C'est une obligation d'interdiction de la baignade et des activités nautiques qui s'imposerait alors aux autorités de police administrative compétentes, lesquelles devraient en outre veiller au respect des interdictions édictées. Pour la commodité des propos subséquents, qualifions d'« **exceptionnels** » les dangers de ce type, en référence à la jurisprudence *Société Castillon-Plage* d'après laquelle toute interdiction générale et absolue (à laquelle se trouve assimilée une interdiction assortie d'exceptions par trop limitées, d'un point de vue territorial en l'occurrence) de la baignade (quelle que soit l'extension susceptible d'être donnée à cette notion), dans les limites du ressort de l'autorité de police administrative auteur de la mesure, n'est légale qu'à la condition de s'avérer nécessaire pour faire face à des circonstances exceptionnelles[93].

• Cette gradation est complexe. D'une part, les qualifications de danger « normal » et de danger « excessif » supposent que la détermination et la mise en œuvre de conditions de pratique effectivement adaptées aux risques avérés puissent relever de l'obligation générale de prudence des usagers de la mer. La distinction est seulement relative aux conditions dans lesquelles celle-ci, dont la portée est identique dans les deux hypothèses, peut être imputée à ces derniers. D'autre part, les qualifications de danger « grave » et de danger « exceptionnel » supposent au contraire que la détermination et la mise en œuvre de telles conditions de pratique ne puissent plus être confiées aux usagers de la mer, complètement du moins. La distinction est relative à la modalité juridique d'intervention des autorités de police administrative : restriction ou interdiction (chacune générant le type correspondant d'obligations spécifiques de prudence, les obligations d'un type donné ne pouvant avoir la même portée de principe que celles de l'autre type). Elle est donc également relative à la portée de la substitution du pouvoir d'appréciation de ces autorités à celui des particuliers. En définitive, si ces deux groupes de « dangers » – normal et excessif d'une part, grave et exceptionnel d'autre part – sont ainsi symétriques en ce qui concerne leurs présupposés, ils sont ainsi asymétriques quant à leur objet.

Cette asymétrie d'objet justifie que l'obligation de signalisation des dangers « excessifs » puisse trouver à s'appliquer dans l'hypothèse d'un danger « grave »,

[93] C.E., 7 décembre 1938, *Société Castillon-Plage, Rebeyrol et Cie*, Rec. p. 915 (affaire n° 59.938).

voire d'un danger « exceptionnel » mais dans des perspectives tout à fait spécifiques à ce titre.

En présence d'un danger « grave » tout d'abord, des obligations spécifiques de prudence procèdent des restrictions décidées par les autorités de police administrative ; leur publicité – exigée par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales – conditionne l'imputation des obligations spécifiques de prudence correspondantes à l'ensemble des usagers de la mer concernés. Le champ d'application de l'obligation générale de prudence s'en trouve réduit à due proportion, et cette dernière peut être en tout état de cause mise en œuvre de manière à mitiger les effets concrets d'un éventuel irrespect de ces normes juridiques spécifiques, de sorte que la question des conditions d'imputation de l'obligation générale de prudence se pose toujours. Il y a donc lieu de vérifier si les conditions d'imputation de cette obligation générale de prudence résiduelle sont remplies, ce qui suppose de déterminer si le danger peut être qualifié de « normal » ou d'« excessif » à cet égard. Ainsi, à l'obligation de signaler la réglementation applicable à la baignade et aux activités nautiques peut venir s'ajouter l'obligation de signaler les dangers « excessifs ». Il y a donc cumul des deux obligations.

En présence d'un danger « exceptionnel » maintenant, la situation est différente. La baignade et les activités nautiques devant être interdites en cette hypothèse, le champ d'application de l'obligation générale de prudence se trouve réduit à néant : il n'y a alors qu'une seule obligation de prudence, à caractère spécifique, celle de respecter les mesures d'interdiction en vigueur. À défaut d'obligation générale de prudence, la question des conditions de son imputation aux particuliers n'a aucun sens. Toutefois, il reste en l'occurrence un atome d'obligation générale de prudence : celui dont la fonction est de mitiger les effets concrets d'un éventuel irrespect des mesures d'interdiction. Or, eu égard à la définition d'un danger « exceptionnel » (voir celle dégagée plus haut), une telle entreprise de mitigation est forcément, soit des plus aléatoires en ce qui concerne ses chances de succès, soit vouée à l'échec. En conséquence, la signalisation des mesures d'interdiction paraît bien être suffisante pour imputer aux usagers de la mer, non seulement l'obligation spécifique de prudence correspondante, mais aussi l'atome d'obligation générale de prudence dont il vient d'être question. L'obligation de signalisation de la réglementation absorbe ainsi, pour ainsi dire, l'obligation de signalisation des dangers particuliers.

À cet égard, il est toutefois patent que le Conseil d'État retient une exception, dans l'hypothèse où le caractère « exceptionnel » du danger s'avère particulièrement prononcé, de même en conséquence que la vanité de toute éventuelle entreprise de mitigation. Pour la commodité des propos subséquents, qualifions ces risques de « **très exceptionnels** ». Dans son ordonnance *Commune de Saint-Leu* du 13 août 2013, le Conseil d'État, après avoir relevé que le risque

mortel que constitue le risque requin présentait en l'occurrence un caractère particulièrement « *exceptionnel* », constaté la carence grave et manifestement illégale à cet égard des autorités de police administrative puis relevé la nécessité de « *supprimer* » ce risque et donc d'interdire baignade et activités nautiques dans toute la mesure nécessaire à cette fin (dans l'attente de la disponibilité de mesures de réduction du risque aussi efficaces et moins liberticides), a effectivement mis en exergue l'obligation de signaler « convenablement » ces interdictions et enjoint en conséquence au préfet de La Réunion de « *mettre en place une signalisation adaptée des interdictions ou des limitations de baignade et d'activités nautiques, en précisant clairement la nature des risques* »[94]. La signalisation des risques est ainsi définie comme un élément de la signalisation des mesures d'interdiction, dont elle vocation à spécifier la justification en vue de dissuader tout spécialement les infractions. La conception de cette exception s'avère ainsi parfaitement congruente avec celle du principe auquel elle apporte une limite, ce principe reposant effectivement sur l'absorption de l'obligation de signalisation des dangers particuliers par l'obligation de signalisation de la réglementation (qui consiste alors en une interdiction).

• L'effectivité d'une telle gradation des types d'actions de police administrative – la figure 2 synthétise cette dernière – suppose à l'évidence la définition et la mise en œuvre des instruments pertinents pour suivre et évaluer les diverses composantes du « *risque d'attaques de requins* » : aléa (accidentologie, fréquentation de la zone côtière par certaines espèces de requins réputées dangereuses, etc.), enjeux, modes d'exposition de ceux-ci aux aléas (nature et conditions intrinsèques d'exercice des activités concernées). L'un des objets d'une telle évaluation doit alors être de constituer et d'appliquer une grille de lecture permettant notamment d'apprécier si l'évolution des circonstances implique ou non le franchissement de l'un des seuils qui marquent la limite entre deux types de dangers, et ainsi entre une abstention et une intervention de l'autorité de police administrative ou entre deux types d'actions de police administrative.

c. Le rappel, par la cour, des autorités de police administrative compétentes en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* »

Si le maire est l'autorité compétente en principe, du fait des pouvoirs de police de la baignade et des activités nautiques que lui attribue l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, la cour rappelle les possibilités d'intervention du préfet à ce titre en rappelant d'un point de vue général celles des

[94] La notion de « limitations » ainsi employée renvoie, dans le contexte de cette ordonnance, à des mesures d'interdiction dont le champ d'application temporel et géographique ne serait pas général, et non aux restrictions du type de celles qui peuvent être prises pour prévenir les dangers « graves ».

compétences de police administrative de ce dernier dont la pertinence avait déjà été relevée par le tribunal administratif de La Réunion : adoption de mesures de police administrative générale dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ; en cas de carence du maire concernant l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale ; à l'intérieur du périmètre de la Réserve naturelle nationale marine de La Réunion. En ce qui concerne cette dernière compétence, la problématique soulevée lors de l'analyse du jugement du tribunal administratif reste d'actualité : dans quelles conditions l'objectif de sécurité des usagers de la mer peut-il venir se greffer sur celui de protection de l'environnement marin ?

La cour aurait pu saisir une occasion pour aborder cette problématique. En effet, le requérant développait à ce propos un argument visant à faire établir une carence du préfet en matière de prélèvement de requins bouledogues et tigres au sein de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion : les opérations de pêche, au jour de l'accident, n'auraient d'après lui pas été suffisantes pour au moins réduire l'aléa « requin » (il s'agit évidemment d'une allusion à la tentative du maire de Saint-Leu pour susciter une pêche préventive populaire de squales dans le périmètre de la réserve, dans les jours qui ont précédé l'attaque de requin dont a été victime le requérant). Toutefois, la cour n'évoque guère cette problématique. S'appuyant sur un raisonnement initialement développé par le Conseil d'État dans son ordonnance *Commune de Saint-Leu* d'août 2013 (à propos de faits postérieurs à ceux de l'affaire *Bujon*), elle rejette cet argument à titre surabondant (« *au surplus* ») : de tels prélèvements n'auraient pu produire l'effet de réduction escompté que si et dans la mesure où les populations de ces espèces de requins avaient présenté un comportement sédentaire ; or, une telle sédentarisation constituait, au moment de l'accident, une hypothèse qui restait à évaluer d'un point de vue scientifique – « *notamment par des opérations de marquage des individus* » souligne la cour – de sorte que le préfet pouvait légitimement attendre « *d'avoir eu au préalable une connaissance scientifique* » sur ce point avant de développer un effort de pêche préventive (considérant n° 6).

2. Les contradictions de la cour quant à la part de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » susceptible d'incomber aux autorités de police administrative

Pour répondre au premier moyen d'appel du requérant, axé sur l'obligation de signalisation des dangers « anormaux », la cour devait nécessairement statuer sur le caractère normal ou excessif du rattachement de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requin* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer concernés en l'espèce (a). Or, si un caractère « normal » ressort de la structure de son raisonnement à cet égard, cette appréciation manque de franchise et s'avère potentiellement caduque au jour de l'attaque de requin (b). De surcroît,

cette appréciation voisine avec la mobilisation, par la cour, d'éléments impliquant l'impossibilité de rattacher à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer la majeure partie de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » en raison du caractère exceptionnel de ce risque (c). La réponse de la cour au premier moyen du requérant se trouve donc entachée de contradiction, à tel point qu'il s'avère impossible à ce stade de déterminer quelle part de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » revenait en l'occurrence aux autorités de police administrative selon la cour.

a. La nécessité de statuer sur le caractère normal ou excessif du rattachement de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer

Le maire de la commune de Saint-Leu, et accessoirement le préfet de La Réunion, ont-ils en l'occurrence manqué à l'obligation de signaler aux baigneurs et surfeurs un risque requin dont il aurait été anormal de mettre la prévention à leur charge ? La cour a jugé cette problématique spécifique par rapport à celle traitée à travers le jugement du tribunal administratif de La Réunion analysé plus haut, au point de n'avoir pas éprouvé le besoin de se référer aux arrêtés préfectoraux de 2011 – il s'agit de celui définissant à titre transitoire un régime signalétique unique pour La Réunion, fondé sur le décret du 8 janvier 1962 et concernant la baignade et la pratique du surf dans un contexte de risque requin accru – et de 2008 – il s'agit de celui qui, notamment, reprend pour La Réunion la règle d'interdiction de circulation nocturne définie au niveau national à l'égard des engins de plage et engins non immatriculés. Seul l'arrêté pris le 1er mars 2011 par le maire de Saint-Leu présentait, selon les vues de la cour, un intérêt en vue de répondre à cette problématique.

La cour ayant préalablement retenu le principe suivant lequel la « *prévention du risque d'attaques de requins* » relève normalement de l'obligation générale de prudence des baigneurs et surfeurs, toute la question était précisément de savoir si le cas d'espèce présentait des circonstances particulières de nature à justifier une appréciation différente. Le caractère excessif d'un tel rattachement était effectivement seul à même de justifier une obligation de signalisation spécifique du risque requin inhérent au spot de la Gauche de Saint-Leu. Il importe de souligner que l'on retrouve ainsi, mais sur le seul terrain de la signalisation, la problématique plus générale à laquelle le tribunal administratif de La Réunion aurait dû s'intéresser s'il n'avait pas commis l'erreur de droit relevée plus haut, c'est-à-dire considéré à tort que la pratique du surf était interdite sur le spot de la Gauche à Saint-Leu au moment de l'attaque de requin concernée : la détermination des mesures de nature à mettre en œuvre l'objectif spécifique de « *prévention du risque d'attaques de requins* » en l'espèce. Si l'appel du requérant ne contestait pas cette erreur de droit d'une manière expresse et générale, le moyen

développé sur le terrain de l'obligation de signalisation conduisait ainsi à devoir aborder au moins partiellement la problématique consécutive.

b. Le caractère normal du rattachement de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer : une appréciation diffuse et datée

La cour estime visiblement qu'il n'y a en l'espèce aucune circonstance particulière de nature à justifier une appréciation différente de celle suivant laquelle l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » se rattache normalement à l'obligation générale de prudence des baigneurs et surfeurs. Cette appréciation apparaît toutefois datée.

• L'appréciation fondamentale de la cour à cette fin est la suivante : elle juge implicitement que le « *risque d'attaques de requins* » ne se distingue alors pas suffisamment, de par ses caractéristiques, des autres causes d'insécurité du spot de la Gauche de Saint-Leu ; sur cette base, elle relève le caractère approprié de l'action de police administrative consistant à poser des normes générales pour faire face à cette insécurité – celle-ci étant appréciée de manière globale. C'est ce qui ressort de son raisonnement. Après avoir rappelé les circonstances précises de l'attaque (dans l'ordre : date de la pratique ; heure du début de pratique ; identification du lieu de la pratique ; caractérisation juridique de ce lieu – à l'intérieur de la bande des 300 mètres et du périmètre de la Réserve naturelle nationale marine ; heure de l'attaque ; conséquences physiques de l'attaque), la cour focalise son attention sur diverses caractéristiques du lieu de l'accident. Elle relève à ce titre l'adéquation de la réglementation applicable à ce lieu avec les principales caractéristiques de celui-ci. Caractérisant le spot de la Gauche de Saint-Leu comme « *une partie du rivage qui ne constituait pas un lieu de baignade présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques* », la cour met en exergue le fait que ce lieu a été identifié comme tel par la réglementation municipale de la baignade et des activités nautiques : le site « *était signalé comme 'accès et site dangereux, à vos risques et périls, baignade interdite' par un arrêté du maire de Saint-Leu n° 34/2011 du 1er mars 2011 portant réglementation de la baignade sur cette commune, l'article 15 spécifiant que 'toute personne qui se baigne dans les zones non surveillées signalées par des panneaux et dont l'accès est libre, le fait à ses risques et périls* ». Plus encore, la cour insiste sur cette identification et son caractère approprié au vu des caractéristiques du site : « *Il est constant que le spot sur lequel a eu lieu l'accident relevait de ce secteur désigné par l'arrêté municipal* […] ».

C'est à titre surabondant – « *au demeurant* » – que la cour souligne la présence sur le site d'une information parfaitement claire au sujet de cette réglementation : l'arrêté municipal « *était matérialisé, par un panneau explicite quant à la dangerosité des lieux sur lequel était mentionné : 'baignade interdite,*

site dangereux, accès à vos risques et périls' indiquant sans ambiguïté que la baignade y était strictement interdite ». La surabondance de ce constat procède à l'évidence du fait que la signalisation de la réglementation applicable sur le spot de la Gauche de Saint-Leu constitue un fait non pertinent au regard du moyen du requérant, qui visait spécifiquement l'obligation générale de signalisation des risques excédant ceux dont la prévention peut être normalement mise à la charge des baigneurs et pratiquants d'activités nautiques. Il y a là deux obligations distinctes de par leur statut (légal/jurisprudentiel), leur finalité (contribuer à l'exécution effective de la réglementation de la baignade et des activités nautiques dans la bande des 300 mètres/susciter chez l'usager de la mer un comportement prudent adapté aux dangers « anormaux » recensés sur le site) et leur portée (signaler la réglementation applicable/signaler les dangers « anormaux » existants) juridiques. Et ce, même si elles peuvent bien évidemment devoir se compléter.

Si une réglementation générale de la baignade et des activités nautiques était appropriée pour faire face aux causes d'insécurité du site, c'est-à-dire puisque le « *risque d'attaques de requins* » ne présentait alors aucune particularité le distinguant notablement des autres causes d'insécurité d'après la cour, alors l'obligation de signalisation des risques excédant ceux dont la prévention peut être normalement mise à la charge des baigneurs et pratiquants d'activités nautiques ne trouvait pas à jouer. Il suffisait au maire de veiller à la bonne signalisation *in situ* de cette réglementation, de manière à respecter l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales en ce qu'il fait obligation au maire « *d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles la baignade et les activités nautiques sont réglementées* ». Tel est le sens de la conclusion de la cour sur ce point – dont la formulation aurait toutefois mérité davantage de précision : « *Ainsi, il ne peut être reproché au maire de Saint-Leu une quelconque carence quant au caractère approprié de l'affichage et d'une information suffisante sur des dangers identifiés, au regard des articles L. 2213-23 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ou des dispositions du décret n° 2007-236 du 21 février 2007, en ce secteur spot de la Gauche de Saint-Leu. Par conséquent, il ne peut être fait reproche d'une quelconque carence du préfet dans l'exercice de son pouvoir de substitution au maire qu'il tient de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales* ». La cour confirme cette appréciation plus loin dans son raisonnement, en refusant – à titre surabondant – de prendre en compte des faits postérieurs à l'attaque et susceptibles, d'après le requérant, de révéler l'existence d'une situation inverse au moment de l'accident. Elle tient effectivement à souligner que « *la circonstance qu'après l'accident* […], *des panneaux de signalisation faisant expressément référence aux attaques de requins aient été mis en place sur les lieux concernés, ne saurait, à elle seule, établir*

l'existence d'une faute du maire de la commune ou du préfet dans l'exercice de leur pouvoir de police ».

• Ce raisonnement de la cour se trouve compromis par une faiblesse de taille. En effet, tout indique à la réflexion qu'elle se réfère à l'arrêté pris le 1er mars 2011 par le maire de Saint-Leu pour déterminer, au vu de son contenu, s'il était normal ou excessif de rattacher l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer concernés (la démarche semble donc bien être l'inverse de celle que la structure du raisonnement donne à voir). D'une part, il s'agit de la justification la plus évidente que l'on puisse donner à l'analyse juridictionnelle de cet arrêté, dans le cadre d'un raisonnement destiné à vérifier si l'obligation de signalisation des dangers « anormaux » était applicable en l'espèce. D'autre part, cette lecture du raisonnement juridictionnel se trouve renforcée si l'on considère la très grande généralité de l'appréciation portée sur les caractères du lieu de l'attaque, la formation de jugement se bornant à relever qu'il s'agit d'« *une partie du rivage qui ne constituait pas un lieu de baignade présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques* ». En effet, la confrontation de cette caractérisation du spot de surf aux mesures de police municipale applicables au moment de l'attaque ne manque pas d'interroger : la très grande proximité de la première et des secondes – c'est un euphémisme – ne permet pas d'exclure que la Cour a davantage caractérisé le lieu de l'attaque au regard des normes contenues dans l'arrêté municipal, qu'au terme d'une évaluation des faits critique à l'égard de ces normes. En conséquence, si la cour donne à voir un certain contrôle quant au caractère approprié ou non des mesures de l'arrêté aux circonstances, cette impression n'a pour elle que la structure formelle du raisonnement couché dans l'arrêt, et s'avère donc trompeuse. De plus et surtout, la cour fait en réalité fond sur l'évaluation des risques effectuée par l'autorité de police municipale en vue de concevoir son arrêté du 1er mars 2011, et non sur une évaluation de ces risques distincte de la première et à jour des évènements postérieurs survenus jusqu'au moment de l'attaque de requin. Conclure en l'espèce au caractère normal du rattachement de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer, et ainsi à l'inapplicabilité de l'obligation de signalisation des dangers « anormaux », constitue donc une appréciation en manque d'actualisation au jour de l'attaque de requin.

Force est par ailleurs de constater l'absence d'affirmation explicite, dans le texte de l'arrêt, de l'appréciation de la cour suivant laquelle il était normal de rattacher l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'usager de la mer concerné. Cette appréciation transparaît seulement – mais de manière indubitable – à travers la structure du raisonnement de la cour. Ce manque d'explicitation doit être rapproché de la présence, au sein de ce même

raisonnement, d'éléments qui sont insusceptibles de concorder avec elle – tout en étant en eux-mêmes contestables.

c. La présence d'éléments impliquant l'impossibilité de rattacher tout ou partie de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer

Dans le cours du raisonnement analysé plus haut, la cour insiste à titre surabondant sur la clarté de l'information présente *in situ* quant à la réglementation municipale applicable à la baignade et aux activités nautiques : l'arrêté pris le 1er mars 2011 par le maire de Saint-Leu « *était matérialisé, par un panneau explicite quant à la dangerosité des lieux sur lequel était mentionné : 'baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls' indiquant sans ambiguïté que la baignade y était strictement interdite* ». Cette dernière proposition marque indubitablement l'adhésion de la cour à l'opinion du tribunal administratif de La Réunion d'après laquelle cette interdiction de la baignade vaut interdiction du surf en l'occurrence. Cette analyse se trouve confirmée par une précision qu'apporte la cour au niveau d'une étape ultérieure de son raisonnement (qui sera étudiée ci-après) : c'est « *en infraction avec les mesures de police prises par le maire et par le préfet dans le périmètre de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion* », estime la cour, que le requérant a pratiqué le surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu le jour de l'attaque de requin.

Si l'on suit la cour sur ce point, c'est-à-dire si l'on fait abstraction du fait qu'elle se borne en réalité à reprendre ce qui n'est qu'une erreur de droit du tribunal administratif de La Réunion (ainsi que cela a été démontré plus haut), son raisonnement s'avère incohérent pour deux grandes raisons. En premier lieu, et ainsi que cela a été souligné précédemment, toute interdiction générale et absolue (à laquelle se trouve assimilée une interdiction assortie d'exceptions par trop limitées – d'un point de vue territorial par exemple) de la baignade (quelle que soit l'extension susceptible d'être donnée à cette notion), dans le ressort de l'autorité de police administrative auteur de la mesure, n'est légale qu'à la condition de s'avérer nécessaire pour faire face à des circonstances exceptionnelles. C'est dans le droit fil de cette jurisprudence administrative, très ancienne puisqu'elle remonte au moins aux années 1930[95], que le Conseil d'État a spécifié dans son ordonnance d'août 2013 que le « *risque mortel* » « *exceptionnel* » en lequel s'analyse alors le risque requin à La Réunion justifie l'interdiction générale de la baignade et des activités nautiques utilisant la force motrice des vagues, jusqu'à ce que la mise en œuvre de dispositifs de réduction de risque permette de ramener sa qualification à un niveau acceptable (d'où, en

[95] C.E., 7 décembre 1938, *Société Castillon-Plage, Rebeyrol et Cie*, Rec. p. 915 (affaire n° 59.938).

pratique, une interdiction durable)[96]. Or, une hypothèse dans laquelle il est normal de rattacher à titre principal l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer concernés n'est à l'évidence pas compatible avec une interdiction générale et durable desdits usages. Ainsi que cela a été montré plus haut à travers l'établissement d'une gradation des types d'actions de police administrative, une telle interdiction suppose la plus grande impossibilité d'effectuer un tel rattachement, laquelle ne peut être qu'exceptionnelle dans un ordre juridique fondé sur le principe de liberté. En second lieu, la cour ne fait aucun pas en direction de la seule voie qui aurait été de nature à dépasser cette contradiction : considérer qu'en raison de l'interdiction de la baignade – entendue de manière extensive, comme comprenant une interdiction du surf – l'obligation de signalisation des dangers « anormaux » – au nombre desquels le « *risque d'attaques de requins* » aurait alors été rangé – était inapplicable, cette obligation ayant pour fonction de susciter le comportement de prudence adéquat de la part du pratiquant d'une activité qui peut être légalement entreprise. En effet, l'interprétation extensive de l'interdiction de la baignade n'est expressément évoquée qu'en dehors de la réponse de la cour au premier moyen d'appel du requérant. L'élément déterminant de la conclusion de la cour sur ce moyen ne peut donc résider dans cette interprétation : ainsi que cela a été précédemment souligné, il consiste nécessairement en l'absence de spécificité du « *risque d'attaques de requins* » vis-à-vis des autres causes d'insécurité du spot de la Gauche de Saint-Leu, laquelle doit alors être interprétée comme signifiant qu'il est normal de rattacher l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer concernés.

En somme, la cour s'appuie sur l'arrêté pris par le maire de Saint-Leu le 1er mars 2011 pour estimer qu'il est normal de procéder à ce rattachement, tout en reconduisant une erreur de droit commise par le tribunal administratif de La Réunion et qui suppose l'impossibilité d'une telle appréciation. Cette démarche juridictionnelle kafkaïenne semble ainsi bien donner à voir les pôles entre lesquels les autorités de police administrative étaient amenées à devoir se positionner, en matière d'évaluation du risque requin, en cette période d'intensification du risque requin réunionnais (2011-2012). D'une part, il a déjà été mis en évidence que l'absence de spécificité accordée au risque requin par le maire de Saint-Leu peut globalement se justifier au jour de l'adoption de l'arrêté municipal le 1er mars 2011, nonobstant les inquiétudes exprimées par divers pratiquants suite à leurs observations répétées de gros requins bouledogues dans la zone balnéaire[97]. De cette absence de spécificité, on peut déduire qu'il était alors normal de rattacher l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation

[96] Sur ce point, voir notre étude : « L'évaluation du risque requin et la détermination des orientations de sa gestion. Perspectives judiciaires franco-mauriciennes », *ibid.*
[97] Voir I, B, 1.

générale de prudence des surfeurs, à l'instar des autres risques inhérents à la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. D'autre part, la multiplication des attaques de requin sur la côte Ouest, ainsi que l'adoption par le préfet des premières mesures de police administrative spécifiques au risque requin et valables à l'échelle de l'ensemble du département (arrêté du 20 septembre 2011), étaient en revanche de nature à justifier une réévaluation à la hausse du risque requin. La volonté de la cour de faire fond sur l'évaluation des risques inhérents au site effectuée par le maire de Saint-Leu, mise en évidence plus haut au travers de l'analyse de la manière dont la cour se réfère à l'arrêté municipal du 1er mars 2011, montre à cet égard que la juridiction d'appel n'a pas voulu aborder les questions de réévaluation du risque requin que posaient alors pourtant clairement la nette intensification de ce risque ainsi qu'une importante pièce du dossier contentieux (sur laquelle on reviendra plus loin).

En définitive, la cour s'est montrée particulièrement évasive pour rejeter le premier moyen d'appel du requérant : si c'est une réponse négative que son arrêt donne à voir d'un point de vue formel, cette solution s'avère radicalement incompatible, d'un point de vue matériel, avec ce qu'implique l'erreur de droit commise par le tribunal administratif de La Réunion et reproduite par la juridiction d'appel. Ainsi cette dernière élude-t-elle, pour répondre au moyen, la question pourtant décisive à cet égard de la portée de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombait aux autorités de police administrative réunionnaises en vue de faire face à une intensification de la « crise requin » (2011-2012). Certes, il serait possible de relativiser la portée de cette critique en relevant qu'en tout état de cause, l'imprudence de la victime est telle, d'après la cour, qu'elle est de nature à paralyser le constat ou les effets de toute faute éventuelle desdites autorités en la matière. Toutefois, une telle appréciation s'avère déséquilibrée, pour des raisons qui conduisent au contraire à critiquer davantage encore l'attitude élusive de la cour.

B. La nécessité de clarifier l'articulation entre les droits de la police et de la responsabilité administratives pour déterminer les implications de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* »

Comme cela a d'ores-et-déjà été souligné, le premier moyen d'appel présenté par le requérant vise à obtenir la remise en cause du jugement rendu par le tribunal administratif en ce qu'il impute au surfeur une obligation globale de prudence concernant la détermination des conditions de sa pratique[98]. En substance, ce moyen revient à faire valoir que les conditions de cette imputation relèvent fondamentalement du droit de la police administrative (en ce qu'il comporte une obligation de signalisation des dangers « anormaux »), dont les

[98] Dans la présentation du A/ du II/.

conséquences devraient donc être tirées sur le plan du droit de la responsabilité administrative (qui régit les conditions d'imputation du fait dommageable aux personnes publiques). La cour rejette ce premier moyen en l'ayant *a priori* compris d'une manière stricte, c'est-à-dire sans paraître aborder les enjeux systémiques qui le sous-tendent. Contestant directement la conclusion de la juridiction de première instance d'après laquelle les imprudences du requérant constituent la cause unique des préjudices que celui-ci a subis en conséquence de l'attaque de requin, le second moyen d'appel se trouve lui aussi rejeté par la cour, qui confirme ainsi l'appréciation du tribunal administratif de La Réunion. L'analyse des motifs du rejet du second moyen d'appel confirme la prise en considération en tout état de cause insuffisante du caractère systémique des enjeux juridiques de l'affaire, en mettant en exergue la nécessité de clarifier l'articulation entre le droit de la police administrative et le droit de la responsabilité administrative en vue de déterminer les implications de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* ». En effet, cette analyse permet de constater la coexistence d'une exclusion de responsabilité administrative avec l'accomplissement de certains contrôles concluant à l'absence de faute des autorités de police administrative compétentes en vue de cette prévention, ce qui s'avère par principe problématique (1). S'il est possible de comprendre certains points de l'arrêt comme une tentative effectuée par la cour en vue de réduire l'incompatibilité des deux éléments, leur coexistence n'en reste pas moins foncièrement incohérente (2). De surcroît, la juridiction d'appel se montre peu regardante pour ce qui concerne la détermination des éléments de l'obligation de prudence liés aux actions de police administrative entreprises en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* » (3).

1. La coexistence problématique d'une exclusion de toute responsabilité administrative et de certains contrôles concluant à l'absence de faute des autorités de police administrative

À travers son second moyen d'appel, le requérant reprochait également au tribunal administratif de la Réunion d'avoir retenu son « *comportement* […] *pour écarter la responsabilité du préfet* ». La cour rejette ce moyen au terme d'un raisonnement en trois temps. Au sein du troisième temps, la cour évoque explicitement – contrairement au jugement contesté – l'obligation de prudence qui incombait au surfeur (celui-ci « *se devait de se prémunir par un comportement prudent et adapté aux circonstances dans lesquelles il pratiquait son activité sportive* »). De la confrontation entre cet élément et les deux premiers temps du raisonnement, elle tire la conclusion suivant laquelle « *l'accident* […] *ne peut être attribué et imputable qu'à sa seule imprudence* ». Contrairement au tribunal, la cour distingue ainsi expressément l'attribution et l'imputation de l'accident à l'« *imprudence* » du surfeur. Cette distinction semble marquer la volonté de la cour de différencier le plan de la causalité matérielle (que désignerait la notion

d'attribution) de celui de la causalité juridique (que désignerait la notion d'imputabilité), dans l'objectif de renforcer le potentiel de conviction de sa conclusion. Cette dernière reste en définitive identique à celle du tribunal, en ce que la cour juge que l'imprudence intégrale du requérant constitue la cause unique des préjudices subis par ce dernier en conséquence de l'attaque de requin, et qu'ainsi toute possibilité de responsabilité administrative se trouve exclue en l'espèce. Or, cette exclusion de responsabilité administrative voisine avec des éléments qui paraissent *a priori* difficilement compatibles avec elle.

Alors que le tribunal administratif avait spécifié que cette exclusion de responsabilité impliquait l'absence de « *besoin 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'* », une telle précision ne se retrouve pas dans l'arrêt de la cour. Contrairement aux deux premières différences relevées ci-dessus, celle-ci s'avère significative. À l'évidence, l'abstention de la cour procède de ce qu'elle a effectué par ailleurs un certain contrôle du comportement des autorités de police administrative compétentes en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* », ce qui ne va pas sans poser des questions de cohérence.

C'est d'abord et avant tout le cas lorsque la cour vérifie si ces dernières n'ont pas méconnu l'obligation générale de signalisation des dangers « anormaux » / « excessifs » qui leur incombe. Une question de cohérence se pose alors : comment une exclusion de toute possibilité de responsabilité administrative peut-elle s'accommoder d'un quelconque contrôle du comportement des autorités publiques compétentes ? La seule solution de cohérence à cet égard est de considérer que le contrôle du respect de l'obligation générale de signalisation des dangers « excessifs » remplit à titre exclusif une fonction préalable à la recherche de toute éventuelle responsabilité administrative. Or, il n'en existe qu'une seule envisageable : celle consistant à vérifier si le pratiquant était suffisamment averti des dangers inhérents au surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, pour qu'il soit possible de lui imputer une obligation générale de prudence[99].

De surcroît, un autre contrôle est effectué immédiatement après le rejet du second moyen (considérant n° 6). Ainsi que cela a déjà été souligné, la cour tient à préciser, à titre surabondant (« *au surplus* »), l'absence de bien-fondé du moyen soulevant la carence illégale et donc fautive du préfet en matière de prélèvement de requins tigres et bouledogues dans le périmètre de la réserve naturelle marine, compte tenu de l'absence des connaissances scientifiques nécessaires pour apprécier l'adéquation de telles mesures au regard de l'obligation de « *prévention*

[99] Sur ce point, voir le 2, a ci-dessous.

du risque d'attaques de requins »[100]. De la même manière, la cour rejette alors l'argument d'après lequel l'installation sur le site de « *panneaux faisant expressément référence aux attaques de requins* », postérieurement au 5 août 2012, constitue une circonstance témoignant de la carence du maire et du préfet en matière de signalisation. Pour permettre d'établir une telle carence, ce fait aurait dû être étayé par d'autres circonstances congruentes d'après la cour. Si l'on comprend la volonté de la cour de signifier ainsi au requérant que son action n'a d'après elle aucune chance de succès, il reste que, d'un point de vue théorique, la coexistence d'une exclusion de responsabilité administrative avec une certaine recherche de celle-ci s'avère dérangeante. La surabondance affichée de ce contrôle ne masquerait-elle pas une certaine inadaptation des structures du raisonnement juridique déployé par la juridiction administrative ?

2. L'irréductible incohérence de la coexistence d'une exclusion et d'un contrôle de la responsabilité des autorités de police administrative en matière de « *prévention du risque d'attaques de requins* »

Si une exclusion de responsabilité administrative coexiste avec certains contrôles dont ressort l'absence de faute des autorités de police administrative compétentes en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* », les difficultés que pose ce voisinage peuvent être réduites à certains égards. Il faut pour cela dissocier les conditions d'imputation aux pratiquants d'une obligation de prudence, et les conditions d'imputation au surfeur des contrariétés de son comportement avec cette obligation. Si l'arrêt de la cour peut parfaitement faire l'objet d'une telle lecture (a), celle-ci ne suffit pas à résorber l'essentiel des difficultés susmentionnées. En effet, la juridiction d'appel ne fait pas vraiment droit à la nécessité de contrôler, préalablement à la vérification des conditions d'imputation d'une obligation de prudence aux pratiquants, les appréciations retenues par les autorités de police administrative en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* » (b).

a. La possible dissociation des conditions d'imputation aux pratiquants d'une obligation de prudence et des conditions d'imputation au surfeur des contrariétés de son comportement avec cette obligation

D'un point de vue formel, la cour paraît se limiter à statuer sur les moyens d'appel du requérant, qui ne sont guère articulés eux-mêmes. Par certains de ses aspects, le contrôle développé par la cour semble toutefois traduire la prise en considération du caractère systémique des enjeux juridiques de l'affaire. C'est ce qui apparaît en particulier à travers la possible dissociation des conditions d'imputation d'une obligation de prudence aux pratiquants et des conditions

[100] Voir le II, A, 1, c.

d'imputation au surfeur des contrariétés de son comportement avec celle-ci. Il demeure cependant que la démarche suivie n'est pas complètement explicitée.

La nécessité de considérer le contrôle du respect de l'obligation générale de signalisation des dangers « excessifs » comme une vérification des conditions d'imputation aux pratiquants d'une obligation générale de prudence, tout d'abord, fournit des indications de nature à expliquer l'attachement de la cour à mettre en valeur l'accomplissement, en l'espèce, de l'obligation que prévoit l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales s'agissant de la signalisation de la réglementation municipale de la baignade et des activités nautiques applicable au site. Si cette mise en exergue est justement considérée par la cour comme étant surabondante pour ce qui est de vérifier l'accomplissement de l'obligation générale de signalisation des dangers « anormaux », elle apparaît en réalité très opportune s'agissant des obligations spécifiques de prudence que contient d'après elle la réglementation en question. Elle permet principalement à la cour de délimiter le champ de l'obligation globale de prudence imputée à tout pratiquant du spot de la Gauche de Saint-Leu ainsi averti, en se distinguant de la présentation formelle employée à cette fin par le tribunal administratif, tout en soulignant son applicabilité – synonyme de possibilité d'imputation. À la différence de la juridiction réunionnaise, la cour ne mentionne par ailleurs pas la réglementation préfectorale pertinente à ce stade du raisonnement, alors même que certains de ses éléments ne sont pas repris par les arrêtés municipaux. C'est le cas plus particulièrement le cas de l'interdiction de circulation nocturne de certains engins nautiques, à compter de l'heure précédant le coucher du soleil. Aucune obligation spécifique de signalisation n'est certes posée d'un point de vue général pour cette réglementation, opposable *erga omnes* dès sa publication *via* un support adéquat au vu de sa portée[101], cette exigence se trouvant remplie en l'occurrence[102]. La diversité du droit applicable s'agissant des modalités de publicité juridique s'avère toutefois être une contrainte potentiellement non-négligeable, dès lors qu'il est question de déterminer les éléments de l'obligation globale de prudence imputables à un usager de la mer.

[101] Pour un rappel général et précis de la jurisprudence administrative pertinente à ce propos, voir J.-C. BONICHOT – P. CASSIA – B. POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, collection « Grands arrêts », 2020, 7ème édition, 1564 pp. (chapitre dédié aux conditions de recevabilité relatives au délai pour agir).

[102] L'arrêté préfectoral n° 1744 du 15 juillet 2008 a été publié dans le numéro du mois de juillet 2008 du *Recueil des actes administratifs* de la Préfecture de La Réunion (partie « Direction des affaires maritimes » – URL : http://administration.reunion.gouv.fr/spip.php?article427). L'arrêté préfectoral n° 1400 du 20 septembre 2011 a été publié dans le numéro du mois de septembre 2011 du *Recueil* en question (partie « Cabinet » – URL : http://administration.reunion.gouv.fr/spip.php?article783). Dernières consultations le 3 mars 2021.

Que le contrôle du respect de l'obligation de signalisation des dangers « anormaux » / « excessifs » fasse office de vérification des conditions d'imputation de l'obligation générale de prudence au surfeur, puis de prétexte pour relever l'accomplissement de l'obligation de signalisation de la réglementation municipale prévue par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales (condition d'imputation aux pratiquants d'obligations spécifiques de prudence), pourrait par ailleurs être de nature à expliquer pourquoi la référence au surfeur averti (« *surfeur expérimenté et qui connaissait les lieux* ») n'apparaît qu'au stade du déploiement par la cour de la « *méthode 'in abstracto subjective'* » destinée à rechercher l'éventuel manquement du requérant à son obligation globale de prudence[103]. À ce titre, la cour reproduit de manière synthétique le raisonnement du tribunal, consistant à relever de manière objective la contrariété du comportement du surfeur aux deux implications de l'obligation globale de prudence puis à s'appuyer sur l'avertissement du surfeur pour les lui imputer. Dans le contexte précédemment rappelé, la référence au surfeur averti n'aurait ainsi pas pour fonction de justifier l'imputation d'une obligation globale de prudence à celui-ci (qui procède du respect des obligations de signalisation), mais seulement de motiver l'imputation au surfeur des contrariétés de son comportement avec les implications de cette dernière. Ce découplage des fonctions de la référence au surfeur averti – autrement dit ce dédoublement des conditions d'imputation liées à l'obligation globale de prudence – consiste à assigner une fonction spécifique au standard du surfeur averti.

Si l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » se rattache en principe à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer et le cas échéant aux obligations spécifiques de prudence qui dériveraient des mesures de police administrative prises à cette fin, et si ces obligations de prudence sont imputées aux pratiquants du fait notamment de l'accomplissement des formalités de signalisation requises, alors c'est d'un dédoublement similaire que semble procéder la référence de la cour au lieu et à la durée de résidence du surfeur pour juger en définitive que celui-ci avait nécessairement connaissance du « *risque d'attaques de requins* » sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. Cette référence paraît avoir pour seule fonction de confirmer l'imputation au requérant des contrariétés de son comportement avec celles des implications de l'obligation globale de prudence qui sont spécifiquement relatives à la « *prévention du risque d'attaques de requins* »[104].

---

[103] L'expression, déjà citée, est employée par G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, *ibid.*, spéc. n° 187-290.

[104] En ce sens, voir G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, *ibid.*, spéc. n° 233-242.

b. La nécessité d'un contrôle des appréciations des autorités de police administrative préalablement à la vérification des conditions d'imputation d'une obligation de prudence aux pratiquants

Ainsi que cela a été précédemment mis en évidence, l'obligation de signalisation des dangers « anormaux » / « excessifs » ne présente pas un caractère autonome, mais correspond seulement au deuxième des cinq types d'articulation entre obligations des autorités de police administrative et obligation de prudence des usagers de la mer qui peuvent être appropriés en vue de prévenir les risques inhérents à la baignade et aux activités nautiques (au nombre desquels figure le « *risque d'attaques de requins* »)[105]. La signalisation de la réglementation de la baignade et des activités nautiques, exigée par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, constitue par ailleurs une mesure obligatoire de publicité de normes de police qui relèveraient des quatre derniers types. À leur égard, il convient de surcroît de rappeler que les mesures à prendre par les autorités de police administrative en vue d'assurer la prévention de ces risques impliquent nécessairement des obligations spécifiques de prudence pour les usagers de la mer avertis, au-delà desquelles ceux-ci doivent éventuellement mettre en œuvre une obligation générale de prudence – obligations spécifiques et obligation générale constituant alors une obligation globale de prudence[106].

La prise en compte de ces éléments amène à relever une contradiction dans les appréciations de la cour. En premier lieu, si la vérification de la possibilité d'imputer aux pratiquants de la baignade et des activités nautiques une obligation de prudence prend notamment en l'occurrence la forme d'un contrôle du respect de l'obligation générale de signalisation des dangers « excessifs », cela suppose donc d'avoir au préalable jugé que la mise en œuvre, par les usagers de la mer, de leur obligation générale de prudence, était suffisante en vue d'assurer la « *prévention du risque d'attaques de requins* ». En d'autres termes, cela nécessite d'avoir au préalable jugé qu'il n'était pas nécessaire aux autorités de police administrative d'intervenir pour spécifier les conditions de pratique de la baignade et des activités nautiques adéquates à cette fin, voire le cas échéant d'interdire ces dernières. En second lieu, la vérification de l'accomplissement de l'obligation de signalisation de la réglementation prévue par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales, même effectuée à titre officiellement surabondant, suppose également d'avoir au préalable estimé qu'il n'était pas nécessaire aux autorités de police administrative de prévoir des normes plus contraignantes que celles fixées par cette réglementation, qui comprend notamment une interdiction de la baignade. Cette interdiction ayant été assimilée par la cour à l'interdiction de toute activité nautique sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, une telle

[105] Voir le II, A, 1.
[106] En plus du renvoi effectué ci-dessus, voir également le I, B, 2.

appréciation se comprend parfaitement : il est impossible de concevoir une mesure plus rigoureuse qu'une interdiction aussi étendue. Il existe donc un hiatus évident entre les deux appréciations.

Ce hiatus montre certes que la cour ne s'est pas aventurée sur le terrain de ces appréciations, mais permet de souligner par ailleurs que l'objectif d'assurer la cohérence du droit et de son raisonnement aurait dû l'y amener. Or, les contrôles nécessaires sur ce terrain sont susceptibles de conduire à juger illégale et donc fautive une abstention ou une action des autorités de police administrative compétentes en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* ». Un tel hiatus est donc incompatible avec toute exclusion de responsabilité administrative, seule l'exonération – totale ou partielle – d'une telle responsabilité éventuellement reconnue étant alors envisageable. Cette critique renforce donc la pertinence de la solution préconisée à l'issue de la première partie[107], tout en permettant de préciser ses contours : imputabilité d'une attaque de requin aux personnes publiques titulaires des compétences de police administrative pertinente, auxquelles sont inhérentes une obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » (qui implique au minimum un suivi et une évaluation de ce risque) ; précision intégrée des implications de cette exigence préventive pour les autorités de police administrative et de la portée de l'obligation de prudence imputable aux usagers de la mers (générale ou globale) ; recherche d'une éventuelle responsabilité administrative ; en cas de reconnaissance d'une responsabilité administrative, vérification de la réalisation des conditions d'imputation de cette obligation de prudence aux usagers de la mer puis, le cas échéant, de la présence et le cas échéant de l'importance d'une éventuelle cause exonératoire de responsabilité (fait de la victime en particulier) ; en l'absence de cause exonératoire de responsabilité, ou en présence d'une cause exonératoire seulement partielle, caractérisation puis imputation à la personne publique du droit à réparation de la victime.

3. Les négligences de la cour dans la détermination des éléments de l'obligation de prudence liés aux actions de police administrative ayant pour objet la « *prévention du risque d'attaques de requins* »

Le constat de deux négligences renforce encore davantage la nécessité de clarifier l'articulation entre les droits de la police et de la responsabilité administratives en vue de déterminer les implications de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* ». La cour reproduit tout d'abord la surprenante erreur du tribunal administratif, consistant à estimer qu'une interdiction du surf était en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au jour de l'attaque de requin (a). Elle ignore simultanément la nécessité alors avérée

[107] Voir le I, B, 2.

d'une réglementation de la pratique du surf en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* » (b).

a. L'obligation de respecter l'interdiction du surf en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu d'après la cour : une norme dépourvue de toute base légale

Pour imputer au surfeur les contrariétés de son comportement avec les implications de l'obligation globale de prudence mise à sa charge du fait notamment de l'accomplissement des diverses obligations de signalisation pertinentes, la cour relève tout d'abord l'expérience pratique et la connaissance du spot de la Gauche de Saint-Leu qu'il a acquises, pour en déduire sa nécessaire connaissance (« *ne pouvait ignorer* ») des caractéristiques de sa pratique du surf en ce lieu : les risques inhérents à cette dernière étaient exclusivement à sa charge ; celle-ci s'effectuait de manière irrégulière (« *en infraction avec les mesures de police prises par le maire et par le préfet dans le périmètre de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion* ») ; « *le risque* » était d'autant plus accru que la nuit tombait, la référence à la limite de 17h00 témoignant d'une prise en considération de l'arrêté préfectoral de 2008 (nonobstant son absence de mention explicite par ailleurs), là encore dans le cadre d'une analyse de risque et non en vue d'apprécier la régularité de la situation du surfeur (l'explication tenant à ce que la cour s'est persuadée que la réglementation municipale prohibait de manière générale la pratique du surf sur le spot concerné).

Si le raisonnement de la cour diffère de celui du tribunal en ce qu'elle semble ainsi viser à justifier la seule imputation au surfeur des contrariétés de son comportement avec les implications de son obligation globale de prudence, et non pas plus fondamentalement l'imputation à celui-ci de cette obligation, une autre dissemblance doit être relevée. Celle-ci concerne le troisième élément de connaissance : spécifiquement relatif au risque requin dans le raisonnement du tribunal, il est considéré sur le plan de l'ensemble des risques liés à la pratique du surf – y compris le risque requin donc – par la cour.

Ces divergences n'empêchent pas de réitérer, à l'endroit du raisonnement de la cour, les critiques précédemment faites à celui du tribunal. D'une part, il n'est assurément pas douteux que le requérant, du fait de sa grande expérience de la pratique du surf en général aussi bien que sur le spot de la Gauche de Saint-Leu en particulier, avait parfaitement connaissance de la nécessité d'assumer la charge de l'ensemble des risques liés à la pratique en question, ainsi que de l'accroissement de l'importance de ces risques en fonction de l'approche de la nuit. D'autre part, il est tout aussi certain qu'aucune interdiction générale du surf n'était en vigueur sur ce spot au moment de l'attaque de requin, de sorte que la régularité de la situation du requérant ne pouvait être contestée qu'au regard de l'interdiction faite à certains engins nautiques de cesser toute circulation à

compter d'une heure avant le coucher du soleil, dans un contexte encore troublé toutefois par le fait que le *Cadre réglementaire de la pratique du surf et des activités de vague* de la Fédération française de surf recommande simplement de « *ne pas surfer le matin et le soir tant que le soleil n'est pas au-dessus de la ligne d'horizon* ». Les implications de l'obligation globale de prudence sont donc excessives, et auraient ainsi mérité une délimitation bien davantage contrôlée au vu des obligations qui incombent aux autorités de police administrative en vue de la « *prévention du risque d'attaques de requins* », conformément à ce qui a été démontré ci-dessus à plusieurs reprises[108]. Par voie de conséquence, il y a tout lieu de penser injustifiée la conclusion d'après laquelle l'imprudence intégrale du surfeur constitue la cause unique des préjudices qu'il a subis du fait de l'attaque de requin, que la cour reprend en substance au tribunal[109].

b. La réglementation des conditions de pratique du surf en vue de prévenir le « *risque d'attaques de requins* » : une nécessité ignorée par la cour

La Cour met en exergue la résidence du surfeur à La Réunion, de même que l'importance de sa durée (« *depuis 1981* »), pour en déduire sa nécessaire connaissance (« *ne pouvait pas davantage ignorer* ») des « *risques d'attaques de requins* ». Les deux premiers éléments ne permettent toutefois pas à eux seuls la déduction. Ils ne la permettent que « *compte tenu de la circonstance que la mairie de Saint-Leu à la suite du conseil municipal du 26 juillet 2012 a diffusé une lettre du conseil dans laquelle était détaillée le dispositif spécifique de lutte et de prévention contre les attaques de requin, sans compter les nombreux communiqués de presse émanant des services préfectoraux qui présentaient les divers dispositifs face au risque requin, entre le mois de mars 2011 et l'été 2012* ».

• La portée de cette démarche juridictionnelle doit être mise en exergue.

D'une part, celle-ci consiste manifestement à rechercher si le lieu et la durée de résidence sont de nature à faire présumer une attention du surfeur aux circonstances locales telle qu'il est impossible de concevoir qu'il n'ait pas été touché par les actions de communication développées par la commune de Saint-Leu en matière de risque requin, de même que par l'État même si la référence aux communiqués de presse du préfet de La Réunion semble bien être faite à titre surabondant (statut qu'implique l'expression « *sans compter* »).

D'autre part, la cour a probablement été sensible à l'objet de ces actions de communication : destinées à faire connaître au public les dispositifs de « *lutte* » et/ou de « *prévention* » du risque requin conçus par la commune de Saint-Leu et

[108] Voir notamment le II, B, 2, b.
[109] Sur cette critique de la conclusion du tribunal, voir le I, B, 1, c.

l'État, elles étaient de nature à sensibiliser ce public à la nature et à l'importance de ce risque ainsi qu'à la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics en vue de sa gestion.

Ainsi, la démarche de vérification suivie par la cour apparaît inédite au regard de celle suivie par le tribunal administratif de La Réunion. La juridiction d'appel porte une attention aussi spéciale que soutenue à la nature d'un risque inhérent à la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu – le risque requin – afin de vérifier si les circonstances ont été de nature à permettre la connaissance de ce risque spécifique par le requérant. Cette démarche implique par ailleurs de réserver la possibilité d'analyses différenciées selon le niveau d'information sur le risque requin des personnes potentiellement exposées à ce risque, eu égard notamment au statut de résident (date et durée) ou de visiteur (touriste notamment), et à des objets de communication différents (en particulier, certains touristes pourraient être induits en erreur par des campagnes de communication qui loueraient sans réserve adéquate les mérites touristiques du littoral réunionnais, ou tout au moins troublés par la concomitance de telles campagnes et d'actions de communication du type de celles relevées par la cour en l'espèce).

• Si la démarche suivie par la juridiction d'appel n'est ainsi pas dénuée d'intérêt pratique et théorique, il convient de mettre en évidence qu'il s'agit d'une démarche superficielle puisqu'elle ne tire aucune conséquence des éléments faisant l'objet des actions de communication. Certes, la cour évoque l'objet de la lettre adressée par le conseil municipal aux habitants de Saint-Leu, à la suite de sa réunion le 26 juillet 2012 : celle-ci vise à présenter le « *dispositif spécifique de lutte et de prévention contre les attaques de requin* » alors adopté par le conseil municipal. Toutefois, la cour ne précise guère l'objet de ce dispositif, pourtant facilement identifiable à la lecture du procès-verbal de la délibération et de la lettre d'information : il est alors jugé nécessaire de créer un système de surveillance spécifiquement destiné à la prévention du « *risque d'attaques de requins* » au bénéfice des pratiquants d'activités nautiques telles que le surf, grâce au recrutement de six personnes spécialement formées et équipées à cet effet, pour un coût total d'environ 200.000 euros sur 16 mois (le budget du projet est adopté à cette occasion par le conseil municipal, et comprend notamment des subventions de l'État et de la Région Réunion)[110]. Ainsi, c'est de manière minimaliste que la cour a pris en compte les éléments d'information à sa disposition : elle s'est bornée à relever l'existence du projet de « *dispositif* » pour étayer son appréciation d'après laquelle le requérant ne pouvait qu'avoir connaissance du risque requin

[110] Procès-verbal des délibérations du conseil municipal – séance du jeudi du 26 juillet 2012, affaire n° 07/260712 – Dispositif risque requin, pp. 15-16.
URL : https://www.saintleu.re/pdf/pv/2012/pv-conseil-municipal-26-07-2012.pdf (dernière consultation le 23 janvier 2021).

inhérent à la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. En d'autres termes, la juridiction d'appel s'est refusée à tirer toute conséquence de l'objet du « *dispositif* » en question. Et ce, alors même que cet objet présente un intérêt de première importance dans la délimitation de l'obligation de prudence qui incombait au surfeur, autrement dit dans la détermination des parts de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » qui incombaient respectivement à celui-ci et aux autorités de police administrative.

En premier lieu, cette délibération marque indubitablement la reconnaissance, par la commune de Saint-Leu et une dizaine de jours avant l'attaque subie par le requérant, du caractère spécifique du « *risque d'attaques de requins* » vis-à-vis de l'ensemble des autres risques inhérents à la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. La volonté de créer une zone de surf surveillée ne procède ainsi pas de ce que la fréquentation du site serait devenue aussi régulière qu'importante, c'est-à-dire d'un objectif de conformité avec l'obligation jurisprudentielle susmentionnée[111], mais de la seule volonté de réglementer la pratique du surf en conséquence de l'accroissement significatif de l'intensité du risque requin depuis un an alors. Cette reconnaissance est d'ailleurs bien antérieure au vote de la délibération : celui-ci intervient certes trois jours après l'attaque de requin à l'origine du décès d'Alexandre Rassiga sur le spot de Trois-Bassins (commune qui jouxte celle de Saint-Leu au Nord), mais clôt en réalité une série de travaux entreprise suite aux attaques survenues l'année précédente sur la commune de Saint-Paul[112]. Il importe de souligner que cette reconnaissance était de première importance pour examiner le premier moyen d'appel du requérant, car elle traduit, dans son principe même, une réévaluation du « *risque d'attaques de requins* » par rapport à celle au vu de laquelle a été conçu l'arrêté municipal du 1er mars 2011[113]. À suivre la démarche qu'emploie la cour à cette fin – consistant en substance à faire fond sur l'évaluation des risques

[111] Voir le II, A, 1, a.

[112] Suite à l'attaque de requin à laquelle succombe Mathieu Schiller le 19 septembre 2011, l'État et la commune de Saint-Paul ont rapidement conclu un accord de partenariat par lequel le premier s'est engagé à mettre à la disposition de cette dernière un certain nombre de moyens financiers destinés à lui permettre d'instituer un « *dispositif renforcé de surveillance de la baignade* » et des activités nautiques dans certaines zones de sa bande des 300 mètres (« Mémorandum entre l'État et la Commune de Saint-Paul relatif au renforcement de la surveillance du risque requins », 30 septembre 2011, 5 pp.). Le document en question prévoyait que « *cette action a vocation à être étendue à terme aux autres communes exposées au risque requins* » (p. 2). Dès le 10 octobre 2011, la commune de Saint-Leu a fait connaître au Préfet de La Réunion son intérêt à la création d'un tel dispositif sur son territoire, puis a entrepris d'en définir les modalités techniques en concertation avec les parties prenantes, avant que celles-ci ne fassent l'objet de discussions techniques avec les services de l'État (« Relevé de conclusions de la réunion du 13 janvier 2012 relative à la gestion du risque 'requins' sur la commune de Saint-Leu », 16 janvier 2012, 2 pp. ; « Risque requins. Réunion Mairie de Saint-Leu/Services de l'État. Vendredi 02 mars 2012 » – compte-rendu, 3 pp.).

[113] Voir l'analyse du raisonnement de la cour à ce titre dans le II, A, 2, b.

sur la base de laquelle l'autorité de police administrative a défini la réglementation pertinente – son refus de ne pas tirer les conséquences de la réévaluation en question est incohérent. Il l'est d'autant plus que cette délibération, si elle ne relève pas *stricto sensu* du champ de la police administrative, avait toutefois pour objet d'arrêter des orientations et des moyens impliquant à titre exclusif une évolution de la réglementation de police applicable en matière de baignade et d'activités nautiques (l'institution de zones surveillées au sens de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales). L'on mesure ainsi tout le formalisme qui irrigue la démarche de la cour lorsqu'elle cherche à déterminer dans quelle mesure il était en l'espèce acceptable de rattacher directement l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation de prudence des usagers de la mer concernés. Ce formalisme l'empêche de se rendre compte qu'en l'espèce, antérieurement à l'attaque dont le requérant a été victime, la commune avait reconnu que ce rattachement direct ne pouvait plus être aussi important qu'auparavant, de sorte que le maire avait l'obligation d'adapter l'arrêté du 1er mars 2011 à la nouvelle évaluation du « *risque d'attaques de requins* ».

En second lieu, se pose ainsi la question de savoir quelle est la portée de la réévaluation du « *risque d'attaques de requins* » effectuée par la commune de Saint-Leu. Eu égard à son objet, le projet de création d'une zone spécialement surveillée pour prévenir le « *risque d'attaques de requins* » témoigne de la volonté de la commune, dans le contexte de l'augmentation des attaques de requins que connaît La Réunion depuis 2011, de pallier l'incapacité dans laquelle se trouvent nécessairement les surfeurs de cumuler la pratique de leur activité avec une surveillance personnelle effective et permanente de l'environnement sous-marin à la surface duquel ils évoluent alors. En d'autres termes, la surveillance de l'environnement sous-marin à la surface duquel se pratique le surf, aux fins de détecter la présence éventuelle de requins à proximité de la zone pratiquée, constitue une fonction qui ne peut être globalement conçue qu'en dehors de la pratique du surf et dont l'exercice doit donc être confié pour l'essentiel à du personnel spécialisé, et dont l'institution est jugée nécessaire dans un contexte d'augmentation de la fréquence des attaques de requin (la fréquentation des zones côtières par les usagers étant jugée constante). La commune juge ainsi nécessaire qu'une part importante de la « *prévention du risque d'attaques de requins* » soit rattachée en premier lieu aux obligations qui incombent au maire en sa qualité d'autorité compétente en matière de police de la baignade et des activités nautiques. Quelle part laisser en propre aux surfeurs, c'est-à-dire à l'obligation générale de prudence au-delà des obligations spécifiques de prudence appelées à découler des futures normes de police administrative ? Les réponses pertinentes à cet égard ne sont pas exemptes d'incertitudes, qui peuvent correspondre à autant de champs de pouvoir discrétionnaire de l'autorité de police administrative. Dans l'hypothèse où le système spécial de surveillance serait devenu opérationnel, la pratique du surf au sein des zones et périodes de surveillance aurait certainement

impliqué un partage de la charge du risque entre la commune et les pratiquants, toute la difficulté étant de ventiler précisément la charge propre de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » entre les deux parties prenantes. Dans l'attente de la mise en œuvre d'un tel système, comme d'ailleurs hors des zones et périodes de surveillance dans l'hypothèse précédente, la nouvelle évaluation du risque requin sous-jacente à la délibération du 26 juillet 2012 rendait *a priori* impossible le maintien des orientations de l'arrêté du 1er mars 2011 : liberté du surf sur le spot, avec risques à la charge exclusive des pratiquants. Cette évaluation souligne effectivement qu'il n'est plus acceptable de rattacher directement l'essentiel de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » à l'obligation générale de prudence des surfeurs, pour cette raison que ces derniers sont largement dans l'incapacité de surveiller eux-mêmes leur environnement sous-marin en cours d'activité, et que cette incapacité n'est plus acceptable dans le contexte de l'augmentation des attaques de requins à La Réunion. La simple exécution de l'obligation de signalisation des dangers « anormaux » semble insuffisante pour permettre de conserver les orientations en question dans ce contexte (signaler le risque requin sur site, n'est effectivement d'aucune utilité aux surfeurs, qui malgré toute leur éventuelle bonne volonté seront toujours contraints d'exercer leur activité en surface et donc toujours aveugles vis-à-vis de leur environnement sous-marin). Deux orientations sont alors envisageables, correspondant à deux degrés d'implication de la commune dans la mise en œuvre de l'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* ». La première consiste en une réglementation appropriée à cet égard des conditions dans lesquelles les surfeurs peuvent pratiquer leur activité sur le site, la liberté de surfer étant alors conditionnée par la réalisation et la réunion de ces conditions (par exemple, l'obligation de port d'un équipement individuel de répulsion des requins, de nature à compenser dans une certaine mesure l'incapacité des surfeurs à surveiller eux-mêmes l'environnement sous-marin en cours d'activité). Une telle réglementation a alors pour objet de définir des obligations spécifiques de prudence à l'attention des surfeurs, au-delà desquelles l'obligation générale de prudence s'applique. La seconde orientation envisageable consiste en une interdiction temporaire de la pratique du surf sur le spot, lorsque l'efficacité de la première apparaîtrait par trop relative. On perçoit à cette aune l'intérêt que pouvait objectivement présenter, pour la juridiction d'appel, la reproduction de l'erreur de droit commise par le tribunal administratif de La Réunion : celui de donner à voir une cohérence dans l'action de police administrative, et de fournir ainsi une raison valable de ne pas contrôler le travail d'appréciation auquel les autorités compétentes doivent s'astreindre. Toutefois, il a été démontré plus haut que cette vision correspond à une mesure introuvable dans l'arrêté ainsi qu'à une interprétation injustifiable de ce dernier : de celui-ci et de plusieurs arrêtés consécutifs, il résulte que la pratique du surf est libre sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, les risques inhérents à cette activité étant exclusivement à la charge des pratiquants. Signalons, pour être exhaustifs, que

quand bien même l'on suivrait la cour dans sa vision de l'arrêté du 1er mars 2011 comme impliquant une interdiction du surf sur ce spot, il aurait fallu au moins limiter largement la portée de ce principe pour prévoir la liberté de surfer dans les zones et au cours des périodes spécialement surveillées en vue de prévenir le « *risque d'attaques de requins* ». Or, la délibération municipale du 26 juillet 2012 ne pouvait manquer d'avoir des implications à ce propos.

• En définitive, le maire de Saint-Leu aurait dû modifier l'arrêté du 1er mars 2011 en conséquence de la nouvelle évaluation du « *risque d'attaques de requins* » sous-tendant la délibération du conseil municipal du 26 juillet 2012 (mais établie en amont du vote de cette délibération, lors de la conception du projet qui en est l'objet), pour réglementer ou interdire à titre temporaire la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu.

La carence du maire à ce titre constituait certainement une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, et il n'est pas à exclure que la carence de l'État dans l'exercice du pouvoir de substitution attribué au préfet en matière de police municipale ait pu en l'occurrence revêtir les traits de la faute lourde requise en la matière. Certes, la situation du requérant était vraisemblablement devenue illégale dans la mesure où l'attaque s'est produite dans l'heure qui précède le coucher de soleil à cette époque de l'année. Certes, cette tardiveté est bel et bien qualifiable d'imprudence, de sorte que la commune et le cas échéant l'État auraient pu bénéficier d'une exonération de responsabilité, dont l'ampleur est difficile à évaluer. Encore aurait-il fallu intégrer, à ces deux analyses, un élément favorable au surfeur : en décalage avec la réglementation étatique concernée, le *Cadre réglementaire de la pratique du surf et des activités de vague* de la Fédération française de surf recommande simplement de « *ne pas surfer le matin et le soir tant que le soleil n'est pas au-dessus de la ligne d'horizon* ». En tout état de cause, l'erreur de droit commise par la cour ainsi que son refus de tirer les conséquences de la réévaluation du « *risque d'attaques de requins* » postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté municipal du 1er mars 2011, l'ont conduit à ne relever aucune faute administrative, alors que le rôle causal d'une telle faute méritait à tout le moins d'être discuté compte tenu du fait que l'attaque de requin survient immédiatement après le basculement du surfeur dans une situation illégale au regard de la réglementation étatique en question.

Le rejet de l'appel intervient donc au terme d'un raisonnement dont l'effet est de « vitrifier » en tout état de cause une ou plusieurs carences fautives des autorités de police administrative qui sont indissociables d'une « crise requin » (qu'elles ont effectivement contribué à alimenter), et de générer par ailleurs la très désagréable impression que l'imprudence du requérant masque objectivement en l'occurrence de très probables fautes administratives.

<u>Conclusions du II.</u> – L'analyse de l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux permet de mettre en lumière le caractère systémique conféré à l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* », lequel s'avère dans son principe de nature à répondre aux critiques faites au jugement du tribunal administratif de La Réunion. Lié ici à l'obligation de signalisation des dangers excessifs par l'autorité de police administrative générale, ce caractère systémique se trouve toutefois limité par l'absence d'inscription de cette obligation dans son cadre juridique : celui de la **gradation des types d'actions de police administrative nécessaires pour assurer la prévention des risques liés à la baignade et aux activités nautiques, et du « *risque d'attaques de requins* » en particulier** – cette gradation se trouve schématisée ci-dessous (figure 2). L'étroitesse de vue de la juridiction d'appel la conduit à des appréciations incohérentes, du fait de son insensibilité à la portée réelle de plusieurs éléments de son raisonnement, et ce dans les domaines intrinsèquement liés de l'évaluation et de la qualification du « *risque d'attaques de requins* ». Très partiellement resitué dans son cadre juridique, celui de la police administrative, le comportement des autorités administratives compétentes en la matière et en l'espèce s'en trouve en particulier mal appréhendé sur le terrain de la responsabilité administrative. Le tout au détriment du requérant, auquel se trouvent respectivement imputées une obligation globale de prudence largement déconnectée des réalités puis des contrariétés à celles-ci par conséquent infondées, et à l'action en justice duquel se trouve par conséquent et en définitive opposée une exclusion de responsabilité administrative bien trop sommairement décidée. Si le Conseil d'État a par la suite entrepris de recadrer la perspective systémique initiée par la cour administrative d'appel de Bordeaux, force est de constater que de multiples imperfections persistent à ce propos.

Figure 2 – Modélisation des types d'actions de police administrative requises pour prévenir un danger en fonction de son intensité (baignade et activités nautiques)

<table>
<tr><th colspan="4">ARBRE DE DÉCISION
→→→→</th><th>NIVEAUX DE RISQUE + ACTIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE (= STRUCTURE DE L'OBLIGATION GLOBALE DE PRUDENCE) ET OBLIGATIONS DE SIGNALISATION ASSOCIÉES</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Les aléas auxquels les usagers de la mer s'exposeraient à raison de la pratique de certains types d'activités en certains types d'espaces maritimes présentent-ils des caractéristiques qui permettent de confier auxdits usagers – ou du moins, à certaines catégories d'entre eux – la charge du risque ainsi constitué, c'est-à-dire celle de déterminer et de mettre en œuvre des conditions de pratique susceptibles d'être adaptées et effectives en vue de prévenir ces risques à leur égard ?</td><td rowspan="2">OUI</td><td rowspan="2">→ Les aléas présentent-ils des caractéristiques suffisamment en rapport avec les conditions intrinsèques d'exercice de ces activités, pour que la pratique de celles-ci implique nécessairement que les usagers en question prennent l'initiative de définir et de mettre en œuvre les démarches propres à prévenir ou au moins à mitiger à leur encontre les risques ainsi constitués ?</td><td>OUI</td><td><u>RISQUE NORMAL</u>

– Aucune restriction générale de police administrative ne peut en principe être adoptée = libre pratique de la baignade et des activités nautiques, à charge pour le pratiquant de mettre en œuvre l'obligation globale de prudence qui lui incombe. Aucune signalisation des dangers et de leur nature n'est nécessaire pour que cette obligation soit imputée au pratiquant.

– En cas de fréquentation régulière et importante du site, le maire doit toutefois instituer un dispositif de surveillance de la baignade, duquel découlent nécessairement des obligations spécifiques de prudence pour les pratiquants. La signalisation de la réglementation applicable à ce titre est nécessaire pour la leur rendre opposable (article L. 2213-23 CGCT).</td></tr>
<tr><td>NON</td><td><u>RISQUE ANORMAL/EXCESSIF</u>

– Aucune restriction générale de police administrative ne peut en principe être adoptée = libre pratique de la baignade et des activités nautiques, à charge pour le pratiquant de mettre en œuvre l'obligation globale de prudence qui lui incombe. La signalisation effective du danger et de sa nature est nécessaire pour que cette obligation soit imputée au pratiquant, dès lors que le site connaît une fréquentation régulière.

– En cas de fréquentation régulière et importante du site, le maire doit toutefois instituer un dispositif de surveillance de la baignade, duquel découlent nécessairement des obligations spécifiques de prudence pour les pratiquants. La signalisation de la réglementation applicable à ce titre est nécessaire pour la leur rendre opposable (article L. 2213-23 CGCT en principe).</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="3"></td><td rowspan="3">NON</td><td rowspan="3">→ Est-il possible de se prononcer sur la nature et la portée des conditions de pratique susceptibles d’être adaptées en vue de cette prévention ?

→ Toute pratique, aussi réglementée soit-elle, reste-t-elle par principe compatible avec l’exigence de sécurité des usagers de la mer ?</td><td rowspan="3">OUI</td><td colspan="2">→ Quelles sont les conditions de pratique adaptées en vue de cette prévention ?</td><td><u>RISQUE GRAVE</u>

– L’autorité de police administrative doit définir les règles de pratique de la baignade et/ou des activités nautiques adéquates, nécessaires et proportionnées en vue de la prévention du risque concerné – en sus éventuellement de celles destinées à tirer les conséquences de la fréquentation régulière et importante du site – et en assurer l’application. La signalisation effective de la réglementation est nécessaire pour rendre les obligations spécifiques de prudence qui en découlent, opposables aux pratiquants (article L. 2213-23 CGCT en principe).</td></tr>
<tr><td rowspan="2">→ Les aléas présentent-ils des caractéristiques suffisamment en rapport avec les conditions intrinsèques d’exercice de ces activités, pour que la pratique de celles-ci implique nécessairement que les usagers en question, en plus du respect des obligations spécifiques de prudence, prennent l’initiative de définir et de mettre en œuvre les autres démarches propres à prévenir ou au moins à mitiger à leur encontre les risques ainsi constitués ?</td><td>OUI</td><td>– Aucune signalisation des dangers et de leur nature n’est nécessaire pour que soit imputée au pratiquant l’obligation générale de prudence qu’il doit éventuellement mettre en œuvre en sus des obligations spécifiques de prudence.</td></tr>
<tr><td>NON</td><td>– La signalisation effective du danger et de sa nature est nécessaire, dès lors que le site connaît une fréquentation régulière, pour que soit imputée au pratiquant l’obligation générale de prudence qu’il doit éventuellement mettre en œuvre en sus des obligations spécifiques de prudence.</td></tr>
</table>

			NON	Le taux d'accidentalité est-il disproportionné par rapport à celui de sites similaires ?	**NON**	***RISQUE EXCEPTIONNEL*** – L'autorité de police administrative doit interdire l'activité ou les activités concernées, signaler l'interdiction et veiller à son respect – L'obligation globale de prudence se limitant à l'obligation spécifique de respecter l'interdiction, aucune signalisation du danger et de sa nature n'est alors nécessaire, sauf le cas échéant à titre facultatif pour assurer le respect de l'interdiction.
					OUI	***RISQUE TRÈS EXCEPTIONNEL*** – L'autorité de police administrative doit interdire l'activité ou les activités concernées, signaler l'interdiction et veiller à son respect – L'autorité de police administrative doit en plus signaler effectivement le danger et sa nature en vue de dissuader toute infraction à l'interdiction compte tenu du caractère sans égal du niveau de risque

III. L'obligation de « *prévention du risque d'attaques de requins* » au filtre de la juridiction de cassation : une dilution bienvenue ?

Dans un arrêt du 22 novembre 2019, le Conseil d'État rejette le recours en cassation intenté par le requérant contre l'arrêt d'appel[114]. La motivation de ce rejet traduit un certain nombre de divergences entre les deux juridictions quant à la manière d'approcher les problématiques liées au « *risque d'attaques de requins* » : le Conseil d'État retient une approche exclusivement factuelle de ce risque, ce qui ne l'empêche pas de réitérer les erreurs commises par les juridictions dans l'évaluation de celui-ci, alors que ces erreurs auraient pu être saisies par un contrôle de la qualification juridique des faits – même limité à la recherche de dénaturations (A). Cette approche présente toutefois le mérite d'inviter à situer les leçons juridiques de l'affaire *Bujon* au sein du cadre de l'obligation de réduction du risque requin dégagée et appliquée par le Conseil d'État dans l'ordonnance « *Commune de Saint-Leu* » rendue par son juge des référés le 13 août 2013 (B).

A. Les « *risques d'attaques de requins* » vus par le Conseil d'État : une approche factuelle réitérant les insuffisances et erreurs d'évaluation du risque commises par les juridictions du fond

Tout, dans son arrêt, indique que le Conseil d'État a bel et bien perçu l'absence de fondement juridique de l'appréciation des juridictions du fond suivant laquelle l'arrêté pris par le maire de Saint-Leu le 1er mars 2011 aurait interdit ou aurait pu être interprété comme interdisant la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu. Aucune mention d'une telle interdiction ne peut effectivement être retrouvée dans l'ensemble du raisonnement de la juridiction de cassation. Cela se vérifie aussi bien lorsque le Conseil d'État retient une approche exclusivement factuelle du « *risque d'attaques de requins* » aux différents stades de la détermination du droit applicable au litige (1), que lorsqu'il vérifie les appréciations portées par la cour administrative d'appel au sujet de la causalité des préjudices liés à l'attaque de requins (2). Cette approche factuelle du risque ne se concrétise toutefois pas par le constat et la censure des insuffisances et

[114] C.E., 22 novembre 2019, *Bujon* (affaire n° 422.655), T. pp. 594, 874, 1010 – *La Gazette des Communes*, 8 janvier 2020 (note L. BORDEREAUX) ; *J.C.P. A*, 2019, n° 48, act. 751 (note L. ERSTEIN) ; *J.C.P. A*, 2020, n° 5, 2035 (comm. H. PAULIAT) ; *A.J.C.T.* 2020, p. 152 (note S. RENARD et É. PÉCHILLON) ; *Droit administratif*, 2020, n° 5, comm. 26 (note J.-S. BODA et B. POUYAU) ; *Juris Tourisme*, 2020, n° 226, p. 12 (note C. DEVÈS) ; *Juris Tourisme*, 2020, n° 231, p. 35 (note C. DEVÈS) ; *Jurisport*, 2020, n° 209, p. 32 (note J.-P. VIAL) ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1867 (note J.-P. FERREIRA).

erreurs qui entachent, à ces deux égards, l'évaluation du risque effectuée par les juridictions du fond et la cour administrative d'appel en particulier.

1. L'absence de toute spécificité du « *risque d'attaques de requins* » sur le plan du droit applicable selon le Conseil d'État : un risque parmi d'autres, mais très approximativement évalué

Si le Conseil d'État confirme de manière synthétique le droit applicable au litige en matière de police administrative, c'est sans reprendre l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » que le tribunal administratif et la cour administrative d'appel ont pourtant respectivement consacrée (a). Si la juridiction de cassation approuve cette dernière d'avoir considéré que le maire a dûment accompli les diverses obligations de signalisation qui lui incombaient en sa qualité d'autorité de police administrative, nonobstant l'absence de toute mention expresse de la « *menace des requins* » sur les différents supports d'information du public, c'est donc d'un point de vue très général (b). À ce titre, le Conseil d'État considère qu'aucune interdiction du surf n'était en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'attaque de requin, et impute en conséquence au surfeur une obligation globale de prudence dont le degré de généralité était de toute évidence bien trop grand au regard de l'état du « *risque d'attaques de requins* » existant au jour de l'attaque. Reprenant l'évaluation du risque dont se sont contenté les juridictions du fond, voire amplifiant le caractère simultanément diffus et obsolète de cette dernière, le Conseil d'État ne perçoit pas que des mesures de police administrative – source d'obligations spécifiques de prudence pour les surfeurs – auraient été nécessaires le jour de l'accident pour prévenir le « *risque d'attaques de requins* », et que la juridiction d'appel a dès lors inexactement qualifié les pièces du dossier (c).

a. La confirmation synthétique du droit de la police administrative mobilisé par la juridiction d'appel, mais sans mention d'une quelconque exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* »

Le Conseil d'État précise ainsi l'interprétation qu'il convient de tirer des articles L. 2213-23 et L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales : « *il incombe au maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont situés des lieux de baignade qui, en dehors des zones de surveillance délimitées à cet effet, sont fréquentées par les baigneurs et par les 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* ».

Contrairement aux juridictions du fond, qui avaient pris le parti de décliner, en matière de « *risque d'attaques de requins* », la jurisprudence administrative traditionnelle relative à l'obligation de signalisation des « *dangers qui excéderaient ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* », la juridiction de cassation se place ici d'un point de vue général. À ce titre, elle rappelle certes la jurisprudence en question : sa propre analyse de l'arrêt souligne effectivement son intention de reprendre en droit une solution rattachée à l'arrêt *Le Ray* de 2013 en ce qui concerne « *l'obligation pour le maire de signaler les dangers excédant ceux contre lesquels les baigneurs doivent normalement se prémunir* »[115]. Le Conseil d'État précise toutefois sa jurisprudence afin d'expliciter toutes les conséquences de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales – là encore sur un plan éminemment général – en ce que cette disposition fait obligation au maire « *d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles la baignade et les activités nautiques sont réglementées* ». La haute juridiction fait effectivement et explicitement précéder le rappel de l'obligation jurisprudentielle traditionnelle et générale de signalisation des « *dangers* » excessifs, de celui de l'obligation législative de signalisation de la « *réglementation applicable* » à la baignade et aux activités nautiques pratiquées sur le site. L'ordre de ces rappels montre clairement que les deux obligations restent distinctes sur le terrain des principes : à la signalisation de la réglementation, qui doit être systématique en vertu de la loi, peut éventuellement venir s'ajouter celle des « *dangers* » liés à la pratique de certaines activités sur un type de site donné lorsque ceux-ci seraient « excessifs ». Le caractère distinct des deux obligations confirme ce qui a été mis en exergue dans le cadre de l'analyse de l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux.

À ce propos, il importe de rappeler que les juridictions du fond, pour concevoir l'interdiction de baignade sur le spot de la Gauche de Saint-Leu prévue par l'arrêté pris le 1er mars 2011 comme impliquant une interdiction de surf, ont dû assimiler les activités de surf aux activités de baignade. À cet égard, le Conseil d'État souligne expressément ici que si la police spéciale de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales s'applique à ce que l'on désigne génériquement comme étant les « *lieux de baignade* », ceux-ci peuvent se prêter – conformément d'ailleurs à la distinction établie par cette disposition législative elle-même – à deux grands types d'usages, impliquant l'existence de deux catégories d'usagers différents : la baignade, pratiquée par les « *baigneurs* » ; les activités nautiques, parmi lesquelles figurent les « *sports nautiques comme le surf* », chacune d'entre elles ayant des « *pratiquants* » spécifiques. Pour sa part,

[115] C.E., 19 novembre 2013, *Le Ray* (affaire n° 352.955), T. pp. 465, 734 et 834 – *J.C.P. A*, 2013, Act. 943 (note F. TESSON) ; *J.C.P. A*, 2014, 2238 (note H. ARBOUSSET) ; *A.J.C.T.*, 2014, p. 168 (note E. ROYER) ; *Juris Tourisme*, 2014, n° 160, p. 13 (note E. ROYER).

la juridiction d'appel n'avait pas pris le soin de rappeler cette distinction entre les activités susceptibles d'être pratiquées sur les « *lieux de baignade* », estimant probablement que la nature des sites identifiés comme « *lieux de baignade* » impliquait de ne pas établir de distinction entre les diverses activités susceptibles d'y être exercés, ce dont pourrait bien procéder l'interprétation on ne peut plus extensive du champ d'application des mesures de police expressément relatives à la « *baignade* ».

b. La validation des appréciations de la juridiction d'appel concluant à la régularité de la signalisation municipale, nonobstant l'absence de mention spécifique par celle-ci de la « *menace des requins* »

Au regard de cette base juridique ainsi synthétisée, le Conseil d'État vérifie si la juridiction d'appel a correctement qualifié les pièces du dossier faisant état des mesures municipales de signalisation existantes au jour de l'accident. Plus précisément, au vu de la règle analysée ci-dessus, se posait à la juridiction de cassation la question de savoir si « *les mesures de publicité* » prises par le maire de Saint-Leu « *pour signaler la réglementation applicable et les dangers qui excéderaient ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* » pouvaient être considérées comme « *appropriées* ». Le contexte dans lequel le Conseil d'État devait trancher la question était inédit, la juridiction d'appel s'étant prononcée au vu d'un principe de l'énoncé duquel était absente la référence à la « *réglementation applicable* », et n'ayant souligné le respect de l'obligation de signalisation de cette dernière – issue de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales – qu'en conséquence de son appréciation tenant à l'inapplicabilité en l'espèce de l'obligation jurisprudentielle de signalisation des « *dangers qui excéderaient ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* »[116].

• En vue d'effectuer ce contrôle de la qualification juridique des faits, le Conseil d'État débute par une certaine analyse des mesures de police prises par le maire sur le fondement de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales au jour de l'accident, telles qu'elles ressortent des pièces du dossier.

À ce titre, le Conseil d'État se distingue des juridictions du fond : contrairement à ces dernières, la juridiction de cassation ne fait preuve d'aucune volonté particulière de mettre en exergue l'interdiction de la baignade prévue et affichée. Il relève tout d'abord l'existence et l'applicabilité, au jour de l'accident, d'une réglementation de police municipale relative au site de l'accident : « *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. A... avait fait l'objet d'un arrêté du maire de Saint-Leu en date du 1er mars 2011 portant*

[116] Sur ce point, voir le II, A, 2, b.

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 ». Il poursuit son contrôle en analysant la signalisation présente sur le site au moment de l'accident : « *il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond,* […], *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'* ».

Dans le contexte de la distinction entre les activités de « *baignade* » et de « *sports nautiques comme le surf* », rappelée lors de l'énoncé de la règle pertinente pour examiner le premier moyen de cassation du requérant, la sécheresse de l'analyse des pièces du dossier semble bien montrer que le Conseil d'État rend sa juste portée à l'interdiction de la baignade sur le spot de la Gauche de Saint-Leu : un champ d'application limité à l'activité de baignade *stricto sensu* ; la pratique du surf n'était ainsi pas interdite sur le spot aux termes de l'arrêté municipal du 1er mars 2011[117]. Le Conseil d'État se démarque ainsi de son rapporteur public[118], dont les conclusions prennent expressément et exclusivement appui sur l'hypothèse d'une interdiction du surf en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'attaque de requin[119].

En conséquence, la juridiction de cassation n'a pas eu à se prononcer sur la validité de la proposition suivante faite par son rapporteur public, cette dernière se fondant sur l'idée d'après laquelle une interdiction du surf aurait été en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'attaque de requin : « *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* ». L'aurait-il examiné, qu'il ne l'aurait très probablement suivi que dans l'hypothèse où il aurait qualifié le danger de « grave » (à condition alors que le danger présente un caractère « excessif ») ou de « très exceptionnel » – et encore, suivant les modalités de signalisation des

[117] Certains auteurs ont considéré que le Conseil d'État avait repris à son compte l'idée d'une interdiction du surf en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'attaque de requin (H. PAULIAT, *J.C.P. A*, 2020, 2235 ; S. RENARD et É. PÉCHILLON, *A.J.C.T.*, 2020, p. 152 ; J.-P. FERREIRA, *A.J.D.A.*, 2020, spéc. p. 1871). Plus prudent, Jean-Pierre Vial a souligné les ambiguïtés inhérentes à la lettre de la réglementation municipale et des messages figurant sur les panneaux implantés sur le site (*Jurisport*, 2020, n° 209, p. 32). Ainsi que cela a été souligné ci-dessus, il est clair que la liberté était le principe applicable à la pratique du surf sur le spot le jour de l'attaque de requin.

[118] Nous remercions M. Nicolas Polge d'avoir autorisé la diffusion des conclusions qu'il a prononcées en cette affaire, et les services du Conseil d'État de nous les avoir communiquées.

[119] Comme en atteste, parmi d'autres exemples possibles, le propos suivant : « […] *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* […] » (p. 6 des conclusions).

risques propres à chacune de ces deux qualifications –, la situation étant différente dans l'hypothèse d'un danger « exceptionnel » où l'obligation de signalisation de la réglementation « absorbe » en quelque sorte celle relative à la signalisation des dangers concernés suivant ce qui a été démontré plus haut[120].

• La juridiction de cassation poursuit en estimant 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* », et que la cour administrative d'appel, sur ce point, a suffisamment motivé sa décision et n'a pas commis d'erreur de qualification juridique. Cette appréciation du Conseil d'État comporte plusieurs dimensions.

En premier lieu, en estimant qu'il n'y a lieu de tirer aucune conséquence de l'absence de mention spécifique de la « *menace des requins* » sur les supports de signalisation présents sur site le jour de l'attaque, la juridiction de cassation souligne que c'est à juste titre d'après elle que la cour administrative d'appel n'a en substance pas considéré que cette « *menace* » relevait des « *dangers qui excéderaient ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* ». Cette « *menace* » constituant alors un danger « normal » d'après le Conseil d'État, celui-ci souligne qu'une signalisation générale de la présence de dangers sur le site peut être qualifiée d'« *appropriée* ». La juridiction de cassation se détache ainsi d'une manière aussi expresse que radicale des conceptions du rapporteur public pour qui le « *risque d'attaques de requins* » est sans équivalent et donc par nature « excessif » / « anormal » : « *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* »[121]. La confrontation des deux conceptions du risque requin est éclairante : autant le rapporteur public considère une attaque de requin comme un cas de force majeure, dont en toute rigueur aucune personne juridique ne saurait être tenue responsable (ce qui tranche d'ailleurs avec certaines de ses autres appréciations), autant le Conseil d'État considère en substance qu'elle peut être prévue et prévenue, ce qui suppose d'établir les responsabilités respectives des usagers de la mer et des autorités de police administrative notamment à cet égard.

En second lieu, la juridiction de cassation relève que la signalisation de la réglementation applicable au site peut également recevoir cette qualification : comme la « *menace des requins* » constitue alors un danger « normal » d'après le Conseil d'État, l'obligation jurisprudentielle traditionnelle ne trouvait pas à

[120] Voir II, A, 1, b ainsi que la conclusion du II.
[121] Page 6 des conclusions.

s'appliquer, au contraire de l'obligation législative de signalisation de la réglementation existante en raison de sa portée systématique, cette dernière obligation ayant été respectée en l'occurrence[122]. C'est ce qu'il faut comprendre lorsque le Conseil d'État estime que nonobstant l'absence de mention spécifique de la « *menace des requins* » sur les supports de signalisation présents sur site le jour de l'attaque, l'obligation de signalisation de la réglementation prévue par l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales a bel et bien été accomplie en l'espèce. Conformément à ce qui a été démontré plus haut, une telle mention spécifique n'aurait été en particulier exigée par la juridiction de cassation que dans l'hypothèse où celle-ci aurait estimé la « *menace des requins* » comme susceptible d'être qualifiée de « grave » (à condition qu'elle ait alors présenté un caractère intrinsèquement « excessif » ; il y aurait eu alors cumul d'obligations) ou « très exceptionnel » (il se serait alors agi d'une modalité nécessaire de l'obligation de signalisation de la réglementation)[123].

À cet égard, il y a donc lieu de souligner qu'en raison du caractère distinct de l'obligation de signalisation de la réglementation adoptée sur le fondement de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales et de celle relative aux éventuels « *dangers qui excéderaient ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* », la question de savoir s'il faut ou non indiquer la nature des risques spéciaux qu'une telle réglementation aurait pour objet de prévenir ne présentait alors aucun intérêt[124].

• En définitive, le Conseil d'État relève que la cour « *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* ». Cette ultime appréciation n'appelle pas de remarque particulière. Il en va tout autrement de l'étape suivante du raisonnement de la juridiction de cassation.

---

[122] En dépit du laconisme du Conseil d'État à ce propos, les enseignements suivants peuvent être certainement tirés de sa conclusion. D'une part, dès lors qu'un site de baignade et/ou d'activités nautiques fait l'objet d'une réglementation de police municipale relative à ses conditions d'accès et d'utilisation, cette réglementation doit faire l'objet d'une signalisation « *appropriée* ». D'autre part, le caractère « approprié » de la signalisation de la réglementation applicable suppose la réunion de trois conditions : la signalisation doit être effectuée sur le site auquel s'applique la réglementation concernée ; la signalisation doit donner à voir les principaux éléments de cette réglementation ; cette signalisation doit être « *visible* » ; et, suivant les propos du rapporteur public, « *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* ».

[123] Voir II, A, 1, b ainsi que la conclusion du II.

[124] Pour une tentative d'analyse de l'arrêt du Conseil d'État dans cette perspective – qui ne nous semble donc pas pertinente – voir notamment H. PAULIAT, *J.C.P. A*, 2020, 2035.

c. L'imputation au surfeur d'une obligation globale de prudence à l'égard de dangers comprenant par principe la « *menace des requins* » : une appréciation plus cohérente, mais toujours datée et diffuse

La juridiction de cassation estime qu'en l'espèce, il revenait à toute personne pratiquant une activité nautique sur le spot de Gauche de Saint-Leu de « *se prémunir* » de la « *menace des requins* » : la juridiction d'appel a d'après elle exactement qualifié les faits en jugeant que cette dernière n'excédait pas les « *dangers* […] *contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* » ; par voie de conséquence, le maire ne se trouvait pas dans l'obligation d'assortir d'une mention expresse de cette menace la signalisation sur site de la réglementation de la baignade et des activités nautiques.

En estimant à juste titre qu'aucune interdiction du surf n'était en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de l'accident, au contraire de ce qu'ont jugé les juridictions du fond, le Conseil d'État a par là-même supprimé l'une des incohérences affectant le raisonnement de la juridiction d'appel. Comme cela a été souligné au moment d'examiner ce dernier, une telle interdiction a pour objet de prévenir des risques qui sont précisément l'antithèse des « *dangers* […] *contre lesquels les intéressés doivent normalement se prémunir* »[125].

Il n'en reste pas moins que, pour cohérente qu'elle soit, l'appréciation du Conseil d'État est entachée de la même insuffisance et de la même erreur d'évaluation que celle qui compromet le raisonnement de la cour administrative d'appel de Bordeaux. Ainsi que cela a été démontré, cette appréciation consiste essentiellement à faire fond sur l'évaluation des risques effectuée par l'autorité de police municipale en vue de concevoir son arrêté du 1er mars 2011, et non sur une évaluation de ces risques distincte de la première et à jour des évènements postérieurs survenus jusqu'au moment de l'attaque de requin[126]. Cette faiblesse de taille dans l'évaluation du « *risque d'attaques de requins* » en l'occurrence se trouve corroborée par une autre limite à cet égard.

2. L'évaluation superficielle des « *risques d'attaques de requins* » sur le plan du contrôle des appréciations de la juridiction d'appel relatives à la causalité des préjudices liés à l'attaque de requin

La juridiction de cassation ne trouve rien à redire à l'appréciation de la cour administrative d'appel d'après laquelle l'imprudence intégrale du requérant constitue la cause unique de ses préjudices liés à l'attaque de requin, même si elle fait complètement abstraction à cette fin de l'idée d'après laquelle une interdiction du surf aurait été en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au moment de

[125] Voir le II, A, 2.
[126] Voir le II, A, 2, b.

l'accident (a). Ainsi confirmée, l'exclusion de responsabilité prononcée par les juridictions du fond reste éminemment critiquable, car il semble bien que le Conseil d'État aurait dû relever une dénaturation des faits de l'affaire par la juridiction d'appel. Ainsi que cela a été démontré, celle-ci n'a effectivement pas perçu ou voulu relever l'existence d'une réévaluation du risque requin par la commune de Saint-Leu, postérieure à l'arrêté du 1er mars 2011 et réitérée notamment quelques jours avant l'attaque de requin[127]. Cette réévaluation prend alors la forme de la reconnaissance, par la commune de Saint-Leu, de la nécessité d'une réglementation spécifique des activités nautiques en vue de prévenir les « *risques d'attaques de requins* », laquelle exclut que cette prévention puisse relever complètement de l'obligation générale de prudence des usagers de la mer (b).

a. La validation sélective des appréciations de la juridiction d'appel faisant de l'imprudence intégrale du surfeur la cause unique de ses préjudices liés à l'attaque de requin

Le Conseil d'État estime qu'en ce qui concerne la portée juridique de l'imprudence du requérant, l'arrêt de la juridiction d'appel n'est entaché d'aucune dénaturation et a été suffisamment motivé.

Si le degré du contrôle de cassation est limité sur ce point, l'essentiel relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond (sauf dénaturation et insuffisance de la motivation donc), il importe de souligner que le Conseil d'État ne valide expressément à ce titre qu'une partie seulement de l'appréciation de la cour. Il s'agit principalement de celle relative à l'obligation du surfeur de prévenir à son égard le « *risque d'attaques de requins* » inhérent à la pratique du surf à La Réunion, la juridiction de cassation s'appuyant nécessairement à ce propos sur les éléments spécifiques nécessaires pour fonder juridiquement celle-ci : le caractère « dangereux » du spot de la Gauche de Saint-Leu, ainsi que l'attribution aux surfeurs de la charge des risques inhérents à la pratique du surf en ce lieu. La juridiction de cassation est très claire sur ce point : « […] *en estimant que, tant en raison de ce que* [le requérant] *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* »[128]. Si le Conseil d'État

[127] Voir II, B, 3, b.

[128] Nous ne voyons absolument pas pourquoi, en formulant cette appréciation, le Conseil d'État aurait, selon Jean-Philippe FERREIRA, entrepris « *d'adapter l'obligation de signalisation des dangers au degré de connaissance par la victime des risques auxquels elle s'expose* » (*A.J.D.A.*,

rejette enfin le moyen de cassation produit par le requérant en ce qui concerne la carence alléguée du préfet en matière de prélèvement de requins, ce rejet intervient pour une raison purement procédurale (l'inopérance du moyen de cassation) qui n'appelle ici aucun commentaire particulier.

Ainsi, le Conseil d'État ne mentionne aucunement l'interdiction du surf que les juridictions du fond croyaient en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, et de laquelle elles avaient déduit le caractère irrégulier de la présence du requérant à l'eau – situation irrégulière qu'elles avaient d'ailleurs mise en exergue dans leurs décisions respectives. Il fait fond sur l'obligation de prudence du surfeur en tant qu'elle trouve à s'appliquer en matière de risque requin, soulignant ainsi que les manquements de ce dernier à cette obligation de prévenir à son égard le « *risque d'attaques de requins* » inhérent à la pratique du surf à La Réunion – commis dans un cadre juridique où la pratique du surf était libre sur le spot en question – étaient suffisants pour leur donner la portée juridique que la cour leur a conférée. De cela, il résulte que l'imprudence du requérant consiste seulement à avoir continué sa pratique après 17h00, c'est-à-dire méconnu l'interdiction de circulation de certains engins nautiques au-delà de l'heure précédant le crépuscule civil. Le requérant n'a méconnu aucune règle en se mettant à l'eau ce jour-là, ainsi qu'en exerçant son activité jusqu'à 17h00. Si l'attaque de requin était survenue avant cette heure, le juge administratif aurait certainement – dans la perspective qui a été la sienne ici – exclu toute responsabilité administrative sur un autre fondement : l'acceptation des « *risques d'attaques de requins* ». En effet, ainsi que l'a bien mis en exergue Geoffrey Beyney – dont il faut souligner l'effort de précision théorique et donc de différenciation conceptuelle par rapport à la notion d'imprudence – l'« *acceptation des risques se caractérise par un consentement non fautif de la victime à un risque, lequel est un évènement dangereux dont la probabilité de sa réalisation est incertaine et prévisible* »[129].

Reste qu'en cette hypothèse d'acceptation des risques *stricto sensu*, comme dans le raisonnement retenu par la juridiction de cassation, il aurait fallu une certaine vérification de ce que la liberté du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu ne masquait pas une carence des autorités de police administrative au vu de l'état du « *risque d'attaques de requins* ». Or, à cet égard, il apparaît que la

2020, spéc. p. 1870). En effet, les vérifications relatives aux obligations de signalisation et cette appréciation relèvent de deux stades du raisonnement juridictionnel, lesquels ne sauraient être confondus : au fond les premières ont pour objet de contrôler l'imputabilité d'une obligation globale de prudence aux pratiquants concernés, et la seconde de contrôler l'imputabilité au seul surfeur victime des contrariétés objectivement constatées de son comportement avec l'obligation en question (la démonstration en a été faite dans le II, lors de l'analyse de l'arrêt d'appel).

[129] G. BEYNEY, *La contribution de la victime à la production de son dommage en droit de la responsabilité civile extra-contractuelle des personnes publiques*, *ibid.*, spéc. n° 848, et plus largement n° 619-852. *Contra* : J.-P. FERREIRA, *A.J.D.A.*, 2020, spéc. pp. 1870-1871.

juridiction de cassation n'a pas relevé l'insuffisante analyse des pièces du dossier par la juridiction d'appel, alors que l'une de ces pièces permettait d'établir que la commune avait réévalué à la hausse ce risque au point d'envisager une réglementation des activités nautiques spécifiquement destinée à le prévenir, et alors qu'il y avait lieu en conséquence de relever ne serait-ce qu'une insuffisance de motivation de l'arrêt d'appel.

b. La réglementation des conditions de pratique du surf en vue de prévenir les « *risques d'attaques de requins* » : une nécessité, possible cause de cassation, ignorée par le Conseil d'État

Croyant à tort qu'une interdiction du surf était en vigueur sur le spot de la Gauche de Saint-Leu au jour de l'attaque, la juridiction d'appel n'a logiquement pas recherché les implications juridiques du projet de la commune d'instituer sur celui-ci un système de surveillance spécifiquement destiné à prévenir le « *risque d'attaques de requins* » dans un contexte d'accroissement de l'intensité de ce risque. La réévaluation du « *risque d'attaques de requins* » inhérente à ce projet devait donc être prise en considération dans l'attente de sa réalisation, ce qui aurait dû en tout état de cause amener le maire de Saint-Leu à revenir sur le principe de liberté de la pratique du surf sur le spot de la Gauche consacré par l'arrêté municipal du 1er mars 2011[130].

Reconnaissant au contraire et à juste titre la liberté de principe de la pratique du surf sur le spot de la Gauche de Saint-Leu (au moins jusqu'à 17h00 – l'heure suivante précédant le coucher du soleil ce jour-là –, dans un contexte toutefois troublé par le fait que le *Cadre réglementaire de la pratique du surf et des activités de vague* de la Fédération française de surf recommande simplement de « *ne pas surfer le matin et le soir tant que le soleil n'est pas au-dessus de la ligne d'horizon* »), la juridiction de cassation aurait dû en conséquence relever que la juridiction d'appel n'a pas effectué cette recherche. Celle-ci était pourtant déterminante afin de vérifier que ce principe de liberté ne masquait pas en l'espèce une carence des autorités de police administrative, et difficile à éluder en raison de la régularité de la mise à l'eau de la future victime et de la survenance de l'attaque de requin immédiatement après 17h00. Elle aurait ainsi dû relever une insuffisance de motivation de l'arrêt d'appel, et donc prononcer sa cassation, ce qui aurait impliqué le réexamen de l'affaire au fond soit par une cour administrative (en principe) soit par le Conseil d'État lui-même s'il l'avait alors jugé justifié au regard de l'exigence de bonne administration de la justice (article L. 821-2 du code de justice administrative).

[130] Voir II, B, 3, b.

B. La nécessité de situer les leçons juridiques de l'affaire *Bujon* dans le cadre de l'obligation de réduction du risque requin consacrée par le Conseil d'État dans l'ordonnance *Commune de Saint-Leu* de 2013

Le Conseil d'État n'a manifestement pas souhaité reprendre à son compte l'exigence juridique spécifique de « *prévention du risque d'attaques de requins* » promue par le tribunal administratif de La Réunion puis la cour administrative d'appel de Bordeaux, préférant développer une approche factuelle de ce risque dans le cadre juridique général de la police et de la responsabilité administratives. Cette orientation semble révélatrice de la volonté de la juridiction administrative suprême de garantir la cohérence de sa jurisprudence, et plus précisément d'inscrire son arrêt dans la perspective de l'obligation de réduction du risque requin consacrée par son juge des référés dans l'ordonnance du 13 août 2013. Cette recherche de cohérence n'aboutit cependant qu'à des résultats limités en l'espèce (1), ce qui implique de systématiser le rattachement à cette obligation des leçons juridiques de l'affaire *Bujon* (2).

1. La cohérence limitée de la jurisprudence administrative en matière de risque requin à l'issue de l'arrêt *Bujon* du Conseil d'État

La volonté de cohérence du Conseil d'État est indéniable. Elle affleure dans les conclusions du rapporteur public Nicolas Polge : d'abord surpris de la distance existante entre le contenu de cette ordonnance de référé-liberté et celui des décisions rendues par les juridictions du fond en l'affaire *Bujon*[131], il s'est montré soucieux de proposer ensuite une solution qui soit juridiquement en accord avec la décision de 2013[132]. Si le Conseil d'État s'est dans l'ensemble démarqué de ces conclusions, comme on l'a souligné plus haut, il n'est en revanche pas douteux que sa qualité de juridiction suprême l'ait amené à poursuivre un objectif de cohérence jurisprudentielle[133]. Dans ce contexte, l'absence d'évocation de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » constitue probablement la marque d'un renvoi de principe à l'obligation de réduction du risque requin consacrée à travers l'ordonnance *Commune de Saint-Leu* du 13 août 2013 (a). À cet égard, l'absence de réelle évaluation juridictionnelle des « *risques d'attaques de requins* » constitue en tout état de cause un sérieux frein à l'effectivité de cette obligation (b).

[131] Page 3 des conclusions.
[132] Page 6 des conclusions.
[133] Sur les fonctions inhérentes au statut du Conseil d'État comme juridiction administrative suprême, voir par exemple M. GUYOMAR et B. SEILLER, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, collection « Hypercours », 5ème édition, 2019, 642 pp. – notamment le chapitre X dédié à l'étude du « *pouvoir jurisprudentiel* » (pp. 553-592).

a. L'absence d'évocation de l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » : un probable renvoi de principe à l'obligation de réduction du risque requin

D'un point de vue matériel, il existe de sérieuses raisons de penser que l'exigence juridique spécifique de « *prévention du risque d'attaques de requins* », mise en exergue par les juridictions du fond dans l'affaire *Bujon*, était de nature à susciter des difficultés du point de vue de la cohérence de la jurisprudence administrative si elle avait été reprise par le Conseil d'État. Ces motifs procèdent de l'analyse juridique de l'obligation de réduction du risque requin, effectuée dans un précédent article[134].

Cherchant à montrer en quoi cette obligation constitue une interprétation raisonnable des obligations positives qui incombent aux autorités publiques en vue de prévenir les atteintes involontaires à la vie, sur le fondement du droit à la vie issu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, nous avons alors mis en évidence que l'explication réside notamment dans le principe de liberté auquel obéissent la baignade et les activités nautiques d'après le Conseil d'État. À cet égard, nous avons effectivement souligné que toute entreprise visant à « supprimer » le risque requin – la notion de « suppression » est employée par le Conseil d'État alors – est excessive d'un point de vue général, compte tenu du fait qu'elle suppose une interdiction de la baignade et des activités nautiques (ou du moins, des plus exposantes d'entre elles). En effet, « supprimer » toute probabilité de morsure de requin, en des espaces maritimes notoirement fréquentés par des requins potentiellement dangereux, est un résultat qui ne peut être atteint qu'en interdisant de manière efficace toute mise à l'eau en vue de pratiquer ces sports et loisirs de nature (ou du moins les plus exposant d'entre eux). Une telle interdiction n'est possible à La Réunion que dans la mesure où le risque requin, mortel par nature, présente un caractère « exceptionnel » dont le juge des référés n'a pas manqué de relever l'intensité particulière dans son ordonnance de 2013 – dans la droite ligne d'une tradition jurisprudentielle remontant au moins à l'arrêt *Société Castillon-Plage* de 1938[135]. En matière de risque requin, l'obligation générale qui incombe aux autorités publiques ne peut donc tendre qu'à la réduction de celui-ci en vue : soit d'optimiser les conditions d'exercice de la libre pratique des sports et loisirs de nature, en atténuant la charge du risque pesant sur les usagers de la mer concernés (ce qui est la perspective de principe) ; soit de créer les conditions propices au retour à un exercice de cette liberté – c'est-à-dire, celles de nature à permettre d'imputer de nouveau une part au moins de la charge du risque auxdits usagers – dans la mesure où baignade et

[134] O. DUPÉRÉ, « L'évaluation du risque requin et la détermination des orientations de sa gestion. Perspectives judiciaires franco-mauriciennes », *ibid.*, spéc. pp. 28-31.
[135] C.E., 7 décembre 1938, *Société Castillon-Plage, Rebeyrol et Cie*, Rec. p. 915 (affaire n° 59.938).

activités nautiques auraient dû être interdites à raison du caractère exceptionnel du risque requin, risque mortel par nature (ce qui est la perspective très particulière de La Réunion)[136].

À cet égard, l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » présente à elle seule plusieurs défauts, en raison desquels elle n'a probablement pas été reprise par le Conseil d'État. D'une part, la notion de « *prévention* », sans autre précision, évoque par principe l'idée de suppression *a priori* du risque en question : la création de ce risque pourrait et devrait être évitée, quelles que puissent être ses caractéristiques. Cela n'est envisageable dans l'absolu qu'en interdisant de manière durable la baignade et les activités nautiques, ou en s'abstenant tout aussi durablement de se mettre à l'eau à ces fins, et cette perspective n'est pas congruente avec l'obligation de réduction du risque requin. D'autre part, l'évocation au singulier du « *risque d'attaques de requins* » pourrait suggérer que la « *prévention* » ainsi comprise pourrait et devrait être poursuivie indépendamment des différentes caractéristiques de celui-ci, aussi concrètes que variables (ce qui pourrait d'ailleurs, à l'extrême, être avancé comme argument en vue de justifier l'inutilité voire l'absence d'une évaluation de ce risque). Or, la notion de « réduction », en tant qu'elle suppose de ramener l'intensité du risque d'un niveau supérieur à un niveau inférieur, suppose précisément une pleine prise en compte de ces caractéristiques, ce qui implique en tout état de cause de mettre en place un système d'évaluation permettant de les déterminer en permanence. L'arrêt du Conseil d'État rend d'ailleurs bien compte de cette nécessité, en évoquant sur un mode aussi factuel que pluriel les « *risques d'attaques de requins* ». Enfin, reprendre à son compte l'exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » aurait supposé du Conseil d'État qu'il tranche la question de son rattachement à titre principal : aux obligations qui incombent aux autorités de police administrative (perspective retenue par le tribunal administratif de La Réunion), ou bien à l'obligation générale de prudence des usagers de la mer (perspective retenue par la cour administrative d'appel de Bordeaux) ? À cet

[136] L'interprétation raisonnable des obligations positives qui incombent aux autorités publiques, sur le fondement du droit à la vie issu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vue de prévenir les atteintes involontaires à la vie, réside également – comme nous l'avons montré dans notre article précité – dans la prise en considération de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Les implications de cette interprétation à ce titre, qui concernent évidemment les prélèvements de requins, feront l'objet d'une analyse détaillée dans un prochain article. En tout état de cause, la problématique des prélèvements de requins s'avère largement extérieure au cadre du référé-liberté dans lequel l'obligation de réduction du risque requin a été consacrée : ne pouvant ordonner que des mesures susceptibles de remédier immédiatement à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, les juges des référés ont systématiquement souligné que des mesures de prélèvements de requins, étant insusceptibles de réduire le risque requin de manière instantanée ou quasi-instantanée, ne peuvent relever de celles dont ils peuvent enjoindre la mise en œuvre aux autorités administratives.

égard, l'obligation de réduction du risque requin présente le net avantage de la certitude et de l'opérationnalité, en tant qu'obligation positive des autorités publiques françaises de rechercher en permanence la conciliation optimale de plusieurs droits fondamentaux des usagers de la mer.

b. L'absence d'évaluation juridictionnelle des « *risques d'attaques de requins* » : un obstacle à l'effectivité de l'obligation de réduction du risque requin

L'arrêt du Conseil d'État est critiquable en ce qu'il n'a pas permis de saisir et de sanctionner les insuffisances et erreurs d'évaluation des « *risques d'attaques de requins* » existant en l'espèce, ainsi que cela a été mis en évidence plus haut. La prise en compte des circonstances au vu desquelles a été conçu l'arrêté municipal du 1er mars 2011, sans aucune réévaluation de ces risques à la date de l'attaque de requin, a ainsi conduit les juridictions administratives à imputer une obligation globale de prudence excessive à la future victime. Plus dérangeant encore : la commune avait réévalué ces risques très nettement à la hausse dès fin 2011/début 2012, ce dont atteste objectivement le projet de créer un système de surveillance du spot de la Gauche de Saint-Leu spécifiquement destiné à y prévenir les risques en question ; n'en tirant aucune conséquence sur le plan des obligations incombant aux autorités de police administrative, les juridictions administratives, là encore d'une manière excessive, ont ainsi été conduites à imputer à la seule imprudence de la victime l'ensemble de ses préjudices liés à l'attaque de requin. Cette critique intrinsèque, effectuée par ailleurs, doit maintenant être doublée d'une critique extrinsèque.

• En effet, l'arrêt *Bujon* est d'autant plus critiquable que le tribunal administratif de La Réunion et le Conseil d'État ont toujours par ailleurs fait, si nécessaire, un réel effort d'évaluation globale de l'importance des « *risques d'attaques de requins* » avant d'en tirer les conséquences juridiques au regard de l'obligation de réduction de ceux-ci.

C'est en premier lieu le cas dans l'ordonnance *Commune de Saint-Leu* du 13 août 2013. Pour qualifier de particulièrement « *exceptionnel* » le « *risque mortel* » en lequel consiste le risque requin, le juge des référés du Conseil d'État s'est effectivement fondé sur les caractéristiques objectives de la série d'attaques de requins que connaissait alors La Réunion depuis 2011 : la période concernée et la localisation générale des accidents (« *de juin 2011 à juillet 2013 à l'ouest de l'île de La Réunion* ») ; le nombre des attaques survenues et leur taux de létalité (« *onze attaques de requins, dont cinq mortelles* ») ; une évolution récente alors perceptible au sujet des catégories d'usagers et d'usages de la mer susceptibles d'être affectés par une attaque de requin (« *si les victimes étaient pour la plupart des pratiquants de sports de glisse, la dernière, le 15 juillet 2013, était une adolescente qui se baignait à proximité du rivage* »). Alors même qu'il devait

statuer rapidement, le juge des référés du Conseil d'État prend le soin d'établir une gradation dans le degré d'exceptionnalité du risque requin en l'espèce, ce risque étant jugé davantage exceptionnel pour une modeste activité de baignade que pour la pratique des sports de glisse (le juge relève ainsi « *l'existence d'un tel risque mortel, notamment pour une activité ordinaire de baignade proche du rivage* »).

En second lieu, cette évaluation est maintenue en 2019 par le juge du référé-liberté du tribunal administratif de La Réunion, à l'issue du débat contradictoire entre les personnes morales sollicitant notamment un renforcement des mesures anti-requins et les autorités administratives défenderesses[137]. Considérant l'ensemble de l'île de La Réunion au cours de la période comprise entre le 26 juillet 2013 (date d'adoption de « *la première mesure d'interdiction quasi-générale de baignade et d'activités nautiques* ») et la date à laquelle il statue (5 juillet 2019), le juge constate la persistance d'un nombre particulièrement élevé d'« *attaques de requins mortelles ou mutilantes* », puis insiste sur les caractéristiques de ces attaques mortelles (« […] *ce sont encore six attaques mortelles qui sont survenues depuis le 14 février 2015, les victimes étant des surfeurs ou bodyboardeurs, mais aussi une baigneuse et un pêcheur de bichiques, les deux dernières ayant lieu le 30 janvier 2019 à Sainte-Rose et le 9 mai 2019 à Saint-Leu* »). Ces caractéristiques sont globalement jugées similaires à celles de la période antérieure (« *pour s'en tenir aux attaques mortelles, suite aux 5 décès constatés entre le 19 février 2011 et le 15 juillet 2013, ce sont encore 6 attaques mortelles* [etc., voir citation précédente] »), avant que l'ensemble soit comparé « *aux statistiques d'attaques concernant d'autres lieux a priori autant exposés* » et qu'il en ressorte pour le juge des référés « *le caractère désastreux de cette situation, observée à La Réunion dans des proportions tout à fait anormales par rapport* » auxdites statistiques.

Certes, il est vrai que c'est dans le cadre de procédures de référé-liberté que ces évaluations du risque requin ont été effectuées, mais aucune raison ne s'avère susceptible de justifier qu'aucune évaluation de ce type ne puisse être effectuée en vue de statuer sur une action en responsabilité. En premier lieu, si une portée

[137] T.A. La Réunion, ord., 5 juillet 2019, *Association Océan Prévention Réunion et autres* (affaires n° 1901011, 1901012, 1901013, 1901014) – *R.J.O.I.*, 2020, p. 220 (note A. VIDOT – https://droit-oi.univ-reunion.fr/page-1/numero-27/chronique-de-jurisprudence-administrative; dernière consultation le 26 mai 2021). Cette ordonnance est reproduite en annexe. Concluant en tout état de cause au rejet des conclusions présentées par les requérants, en raison de l'impossibilité d'ordonner les mesures anti-requins sollicitées du fait du cadre procédural très particulier que constitue le référé-liberté, cette ordonnance a ensuite été confirmée par le Conseil d'État : C.E., ord., 25 juillet 2019, *Association Océan Prévention Réunion et autres* (affaire n° 432876).

très objective a été donnée aux procédures de référé-liberté en question[138], le caractère foncièrement intersubjectif du contentieux de la responsabilité administrative n'exclut pas la présence d'une dimension objective. Dans le domaine de la responsabilité pour faute administrative, pertinent en l'occurrence, il est effectivement bien établi que la finalité restitutive de ce régime juridique (qui est la source matérielle des conditions fondamentales du droit à réparation : imputabilité du fait dommageable à une personne publique française ou assimilée ; qualification juridique de « préjudice » appliquée au dommage – et détermination des chefs de préjudice mobilisables en l'espèce ; qualification juridique de « cause directe et certaine du préjudice » appliquée au fait matériellement à l'origine du dommage) se double d'une finalité de contrôle des modalités de fonctionnement de l'administration (à l'origine de conditions particulières du droit à réparation : qualification du fait dommageable de « faute », éventuellement « lourde » ; vérification de l'imputabilité de la faute au service). Dans la perspective de cette dernière finalité, un contrôle de l'existence d'une évaluation des « *risques d'attaques de requin* » et de ses modalités est parfaitement envisageable. En second lieu, il importe de se rendre compte du point auquel la tâche des juges des référés était complexe : ceux-ci ont dû se prononcer très rapidement, sur des questions largement inédites et qui engageaient immédiatement le futur de la baignade et des activités nautiques à La Réunion. La difficulté de la tâche ne les ayant pas arrêtés, on ne comprendrait guère pourquoi elle aurait été de nature à compromettre les travaux de juges du fond devant statuer à moyen terme, sur des questions déjà traitées en bien des aspects par les juges des référés, et en ayant à prendre principalement en considération des faits passés.

• Le contraste ne peut ainsi être plus saisissant entre ces décisions à travers lesquelles le juge administratif évalue le risque requin réunionnais comme étant particulièrement « exceptionnel » depuis le mois de juillet 2013, et les décisions rendues en l'affaire *Bujon* où ce risque est spontanément considéré comme ayant été « normal » moins d'un an auparavant.

Or, il ne fait aucun doute que si les juridictions administratives avaient procédé à une évaluation des « *risques d'attaques de requins* » actualisée à la date de celle dont est victime le requérant (le 5 août 2012), en mettant en œuvre la même démarche que celle appliquée par les juges du référé-liberté en 2013, ces risques n'auraient pas pu être considérés comme « normaux ». En effet, la démarche en question implique de relever que, du mois de juin 2011 (retenu comme point de départ de la recension effectuée par le Conseil d'État) au 4 août 2012 (veille des morsures de Fabien Bujon par un requin-bouledogue), neuf

[138] Sur ce point, voir en particulier X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Le référé-liberté pour autrui (suite). Et maintenant l'autorité de police », *R.D.L.F.*, 2013, chron. n° 18 (et les références citées) – lien URL : http://www.revuedlf.com/droit-administratif/le-refere-liberte-pour-autrui-suite-et-maintenant-lautorite-de-police-commentaire/ (dernière consultation le 12 mars 2021).

attaques de requins certainement non-provoquées – dont trois mortelles – sont déjà recensées (sur plusieurs surfeurs et un chasseur sous-marin)[139]. Dans cette perspective, la moyenne réunionnaise s'établit donc à une attaque toutes les 6-7 semaines environ, soit très au-delà : d'une part, de la moyenne générale d'une attaque annuelle de 1980 à 2010 sur les côtes de La Réunion, jusque-là retenue comme référence par les autorités de police administrative de l'île ; d'autre part, de la moyenne spécifiquement relative aux quelques pics d'attaques que le territoire a connus sur cette période ; enfin, des moyennes statistiques établies à l'échelle mondiale[140]. Certes, en l'absence de toute attaque sur une personne se baignant à proximité immédiate du rivage, le risque requin ne pouvait alors revêtir un caractère aussi « exceptionnel » que celui atteint à compter du 15 juillet 2013. Toutefois, il pouvait avec certitude être qualifié de particulièrement grave ou d'exceptionnel, comme le confirme d'ailleurs le projet de la commune de Saint-Leu d'instituer, sur le spot de la Gauche de Saint-Leu, un système de surveillance spécifiquement destiné à prévenir les « *risques d'attaques de requins* ».

Indubitablement, il incombait donc aux autorités de police administrative compétentes – le maire de Saint-Leu, en tout premier lieu – de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'obligation de réduction d'un risque requin qualifiable de particulièrement grave ou d'exceptionnel. Quelle que soit la qualification retenue à cet égard, celle-ci impliquait l'impossibilité de différer la mise en œuvre de cette obligation jusqu'à la date à laquelle serait devenu opérationnel le système de surveillance alors prévu pour le spot de la Gauche de Saint-Leu et spécifiquement destiné à y réduire ce risque. Dans l'attente d'un mécanisme de surveillance opérationnel, il incombait auxdites autorités de conditionner la pratique du surf sur le spot ou bien de l'interdire. En l'espèce, l'absence d'évaluation juridictionnelle des « *risques d'attaques de requins* » a eu pour effet de priver d'effectivité l'obligation de réduction de ces risques. Si l'on a bien affaire à un « *contexte jurisprudentiel indécis* », l'indécision en question a fondamentalement pour objet l'évaluation de ces risques, intimement liée à la

[139] Sur le recensement des évènements, voir l'introduction. Le caractère provoqué ou non de la morsure subie par un pêcheur saint-pierrois, le 24 mai 2012, reste empreint d'incertitudes même si le contexte – relève d'un filet à sardines – fait présumer un caractère provoqué.

[140] Certes, la méthode retenue appliquée par les juridictions administratives, reconduite ici pour les besoins de la démonstration, s'avère largement intuitive, indifférenciée et donc sommaire, et très éloignée par conséquent des canons d'une analyse statistique rigoureuse telle que celle – de référence – menée par E. LAGABRIELLE – A. ALLIBERT – J.J. KISZKA – N. LOISEAU – J.P. KILFOIL – A. LEMAHIEU, « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interaction around a fast-developing Indian Ocean island », *ibid.*. Il en ressort toutefois un résultat qui, dans ses grandes lignes, a été confirmé par cette analyse en particulier, à savoir une aggravation brutale du risque requin réunionnais à partir de 2011 notamment.

conception et l'application des mesures de réduction les plus pertinentes (sur lesquelles les auteurs de la dernière citation ont centré leur analyse)[141].

2. La nécessité de dépasser l'arrêt *Bujon* pour renforcer l'efficacité et l'effectivité de l'obligation de réduction du risque requin

La gradation des types d'actions de police administrative nécessaires pour faire face aux « *risques d'attaques de requins* », considérée dans la perspective du concept d'obligation globale de prudence, présente un intérêt majeur en vue de la mise en œuvre de l'obligation de réduction du risque requin.

Elle permet tout d'abord de définir les paliers juridiques de cette réduction : l'obligation en question a nécessairement pour objet de permettre une rétrogradation des qualifications juridiques des dangers. Cette rétrogradation peut être schématisée de la manière suivante. Des « *risques d'attaques de requins* » qualifiés d'« exceptionnels » ou de « très exceptionnels » devront ainsi être amoindris jusqu'à pouvoir être qualifiés de « graves », voire le cas échéant d'« excessifs » ou même de « normaux ». Des « *risques d'attaques de requins* » qualifiés de « graves » devront être amoindris jusqu'à pouvoir être qualifiés d'« excessifs » ou de « normaux ». Des « *risques d'attaques de requins* » qualifiés d'« excessifs » devront être amoindris jusqu'à pouvoir être qualifiés de « normaux ». Des « *risques d'attaques de requins* » qualifiés de « normaux » devront être amoindris jusqu'à pouvoir être les moins importants possibles.

Elle permet ensuite de cerner le jeu des questions d'ordre juridique à se poser en vue de déterminer la qualification juridique actuelle pertinente et de se prononcer sur la possibilité et éventuellement les conditions d'une rétrogradation de celle-ci, ces qualifications représentant des types d'action de police administrative. Ces questions-clés ont été dégagées dans la deuxième partie de ce travail, puis synthétisées dans l'arbre de décision du tableau qui constitue le point d'orgue de celle-ci (figure 2).

La gradation en question implique alors de déterminer les conditions de chacune de ces qualifications juridiques, mais aussi de spécifier les conditions du basculement de l'une à l'autre. Ces diverses conditions doivent nécessairement avoir pour objet les différentes composantes d'un « *risque d'attaques de requins* » : aléa (accidentologie ; fréquentation de la zone côtière par des requins d'espèces réputées dangereuses, etc.), enjeux et modes d'exposition de ceux-ci aux aléas (nature et conditions intrinsèques d'exercice des activités concernées), ainsi que les vulnérabilités associables à ces enjeux et modes d'exposition. Elles doivent également préciser de quelle manière prendre en compte la combinaison de ces conditions en vue de déterminer la qualification juridique du risque ainsi

[141] J.-S. BODA et B. POUYAU, *Droit administratif*, mai 2020, comm. 26.

que le basculement de l'une à l'autre. À ce titre, il importe de souligner que les juges des référés se sont fondés sur les caractéristiques des attaques survenues à partir de 2011 pour procéder à une évaluation des « *risques d'attaques de requins* », laquelle s'avère donc aussi englobante que tournée vers le passé. Par ailleurs, et ainsi que cela ressort nettement de l'ordonnance *Commune de Saint-Leu* rendue le 13 août 2013 par le Conseil d'État, la détermination de ces conditions suppose de prendre en considération les résultats des études scientifiques et techniques effectuées, non seulement afin de pouvoir caractériser les différentes composantes des « *risques d'attaques de requins* », mais aussi en vue de mitiger l'intensité de chacune d'entre elles. Les conditions de qualification juridique doivent donc être conçues sur un plan évolutif, tout comme l'évaluation des « *risques d'attaques de requins* » doit être aussi affinée qu'actualisable.

La gradation en question suppose enfin d'instituer les mécanismes adéquats pour déterminer et faire évoluer les conditions des qualifications juridiques en question, suivre en permanence l'évolution des circonstances et apprécier l'impact de ces dernières sur la qualification juridique actuelle, informer en conséquence les autorités de police administrative compétentes et leur adresser des recommandations quant aux mesures de police administrative appropriées en vue de la sécurité des usagers de la mer face aux « *risques d'attaques de requins* ».

Conclusion du III. – L'analyse de l'arrêt rendu par le Conseil d'État montre que celui-ci a entendu traiter l'affaire *Bujon* dans le cadre de l'obligation de réduction du risque requin consacrée dans son ordonnance *Commune de Saint-Leu* du 13 août 2013, et non pas dans celui d'une exigence de « *prévention du risque d'attaques de requins* » retenue par les juridictions du fond. S'il faut saluer l'objectif de cohérence de la jurisprudence administrative ainsi poursuivi, il importe en revanche de critiquer son manque d'effectivité en l'occurrence. D'une part, tant le Conseil d'État que les juges du fond ont systématiquement refusé de procéder à une réelle évaluation des « *risques d'attaques de requins* » en vue de contrôler le comportement des autorités de police administrative compétentes, et ont en conséquence opposé au requérant une exclusion de responsabilité administrative bien trop brutale. D'autre part, il s'avère que les juges des référés, qui ont pourtant à statuer dans un cadre procédural autrement plus contraignant que celui du contentieux de la responsabilité administrative, ont spontanément considéré qu'une telle évaluation relève de leur office. Quelles que soient les sources de ce hiatus, il est en tout état de cause certain que sa résorption ne pourra être que favorisée par la définition et le perfectionnement, sur des bases scientifiques et techniques solides et avec le concours des usagers de la mer, des

critères de distinction des différentes qualifications juridiques susceptibles d'être conférées aux « *risques d'attaques de requins* » (voir figure 3)[142].

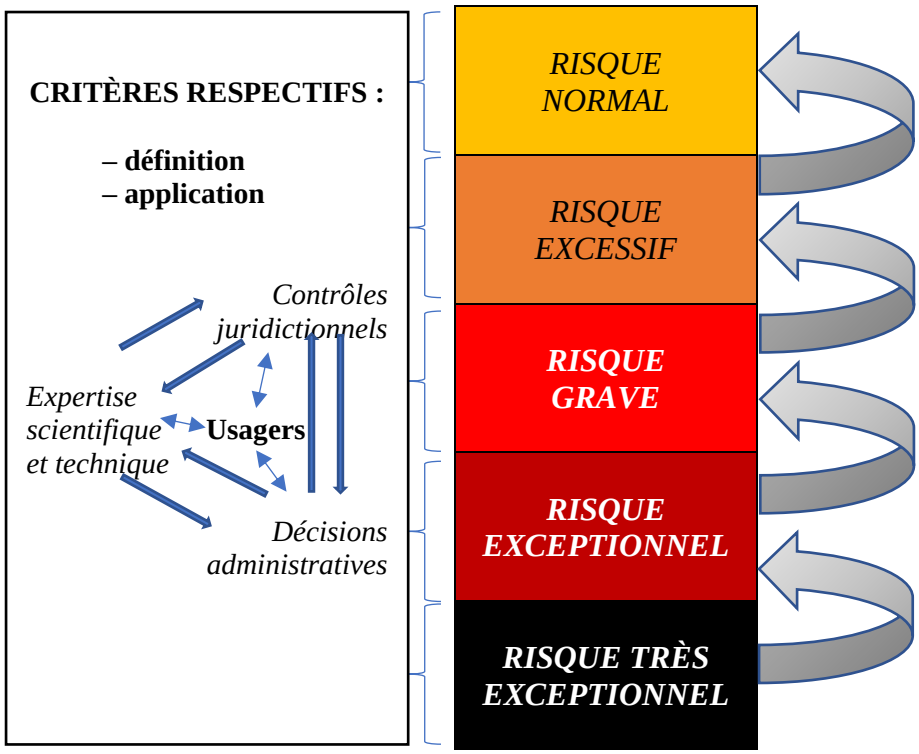


Figure 3 – Schéma de la mise en œuvre de l'obligation de réduction du risque requin

[142] À cette fin, soulignons l'intérêt des réflexions mettant en exergue la pertinence d'une intégration du risque requin et de sa gestion aux processus de planification des espaces maritimes : A. SHABTAY – E. LAGABRIELLE – V. PLOT – G. POTIN – D. GUYOMARD, « Marine spatial planning provides a comprehensive framework for building evidence-based shark risk management policies with sea-users », *Environmental Science and Policy* 111 (2020), pp. 18-26 – https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.05.014

Conclusion générale

Une affaire. Trois décisions juridictionnelles. Trois approches juridiques du risque requin, toutes contestables à divers titres. Aucune annulation, cassation, ni novation jurisprudentielle assumée, juste un glissement silencieux des approches qui laisse largement ouverte la construction d'une réponse juridique au risque requin. Les inévitables incertitudes, incohérences, réticences et atermoiements d'un tel processus interrogent quant à la capacité de l'ordre juridique français à permettre l'appréhension et donc l'adaptation à de nouveaux aléas naturels, face auxquels il apparaît comme une cause d'accroissement de la vulnérabilité[143] et de faiblesse des capacités de résilience des victimes et de leur entourage postérieurement à un accident ou une catastrophe.

L'analyse critique de ces trois décisions juridictionnelles permet toutefois de dégager et de justifier une grille de lecture juridique pertinente pour procéder à l'une des conciliations constitutives de l'obligation de réduction du risque requin qui incombe aux autorités publiques françaises et a été consacrée par le Conseil d'État dans son ordonnance *Commune de Saint-Leu* du 13 août 2013. La conciliation en question vise à produire une interprétation raisonnable des obligations positives qui découlent du droit à la vie, au regard du principe de liberté de la baignade et des activités nautiques. Assurément, ces clarifications ne couvrent pas l'ensemble du champ de l'obligation de réduction du risque requin : il reste par exemple à y intégrer l'ensemble des problématiques juridiques inhérentes à l'objectif de protection de l'environnement, ce qui sera fait dans une prochaine publication.

En définitive, penser juridiquement le risque requin s'avère nécessaire pour construire une réponse dont l'incontournable dimension opérationnelle ne peut pas être exclusive, sous peine d'être guettée par l'ineffectivité. L'affaire *Bujon* est à cet égard emblématique : alors même que des structures dédiées à la réduction de ce risque ont été instituées et œuvrent en vue de cette réduction, que de premiers résultats ont été obtenus et servent de base à diverses expérimentations en ce sens, les trois décisions juridictionnelles étudiées donnent à voir des hésitations intempestives au sujet tant du cadre juridique pertinent que de la manière de le mettre en œuvre. Il faut imaginer l'impact potentiel de telles

[143] Sur l'inadaptation du droit aux aléas naturels comme source générale d'accroissement de la vulnérabilité à ces derniers, voir nos « Brèves considérations sur la part du droit dans les rapports conceptuels entre 'risque naturel' et 'vulnérabilité' », in F. CAFARELLI et C. POMART, « Vulnérabilité et droits fondamentaux », *R.D.L.F.*, 2019, chronique n° 18 (lien U.R.L. – dernière consultation le 30 mai 2021 : http://www.revuedlf.com/droit-fondamentaux/dossier/vulnerabilite-risques-naturels-amenagement-du-territoire-et-politique-de-la-ville/).

hésitations sur des acteurs publics marqués par la hantise de la responsabilité pénale, voire de la responsabilité administrative.

Indispensable par principe, cette pensée juridique du risque requin l'est d'autant plus que d'autres territoires et collectivités peuvent tout à fait connaître des situations similaires à celle que La Réunion a traversé avec la « crise requins » à partir de 2011, et que les caractéristiques de ces autres situations peuvent différer – ne serait-ce que partiellement – de celles de cette crise. Le cas de la Nouvelle-Calédonie est à cet égard emblématique, du fait notamment de la nette augmentation des morsures de requins et du taux de létalité associé ces derniers temps. Saint-Martin, pour sa part, espère éviter toute situation similaire après la première attaque mortelle de requin jamais enregistrée dans les Antilles françaises, survenue le 10 décembre 2020 : Collectivité et État se sont immédiatement accordé quant à la nécessité de réduire autant que possible le risque requin saint-martinois. Si le présent travail pouvait contribuer à éviter la reproduction, à La Réunion ou ailleurs, des hésitations juridiques caractéristiques de l'affaire *Bujon*, il aurait pleinement atteint son but.

ANNEXE 1

Graphiques et carte extraits de :
E. LAGABRIELLE – A. ALLIBERT – J. J. KISZKA – N. LOISEAU – J.-P. KILFOIL – A. LEMAHIEU, « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interactions around a fast-developing Indian Ocean island », *Sci Rep* 8, 3676 (2018). https://doi.org/10.1038/s41598-018-21553-0

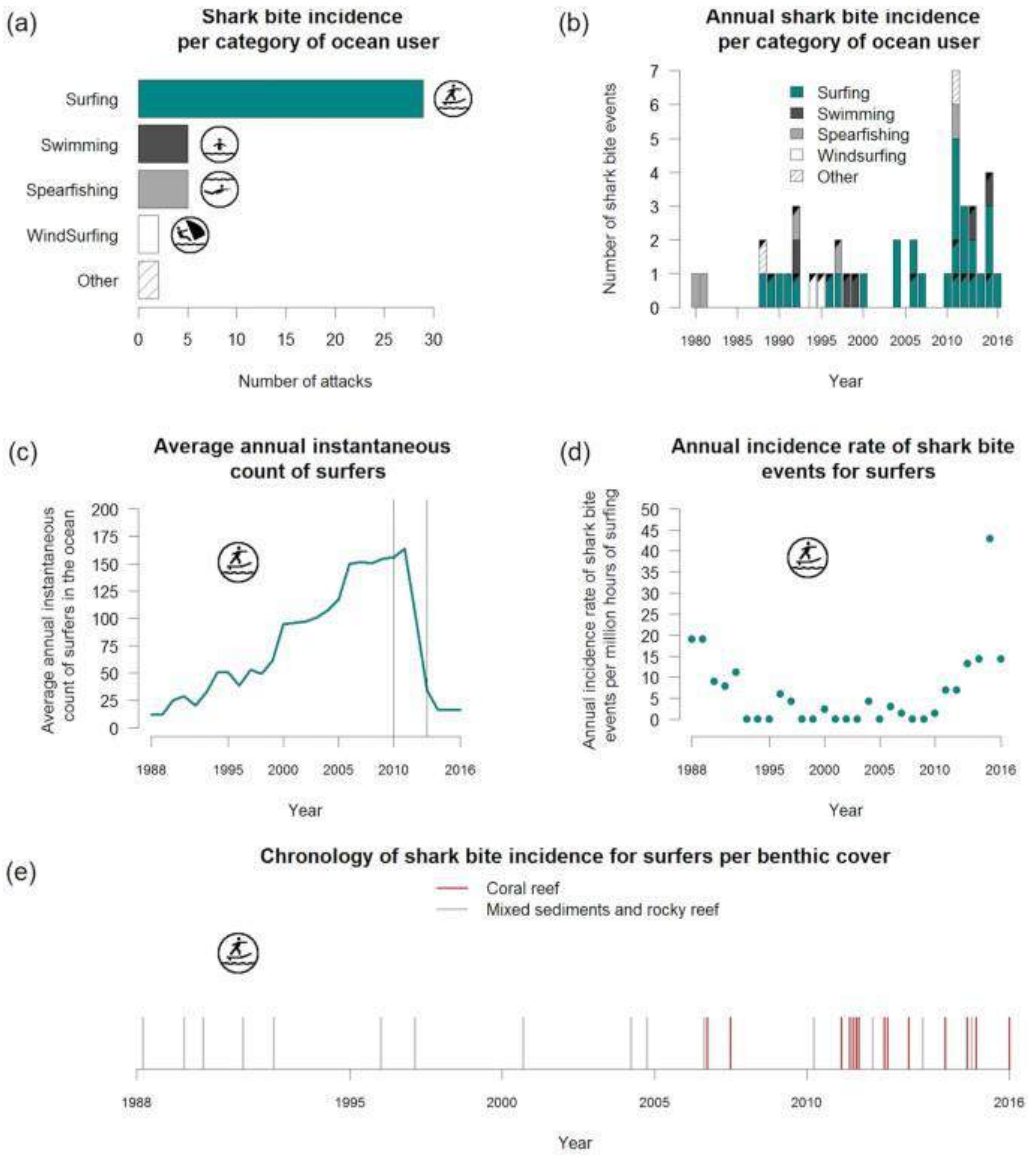


Figure 2 – Shark bite incidence and incidence rate from 1988 to 2016 in La Réunion (43 events selected over 51 recorded). Incidence of shark bite events per category of coastal ocean-users (**a**) and per year (black triangles indicate fatal events) (**b**), reconstructed average annual instantaneous count of surfers (ICS) (the two vertical lines indicate the aerial survey period 2010–2013) (**c**), annual shark bite incidence rate for surfers (per million hours of surfing) (**d**) and the chronology of shark bite incidence for surfers (n = 29 events) per benthic substrate cover (coral reef in red) (**e**).

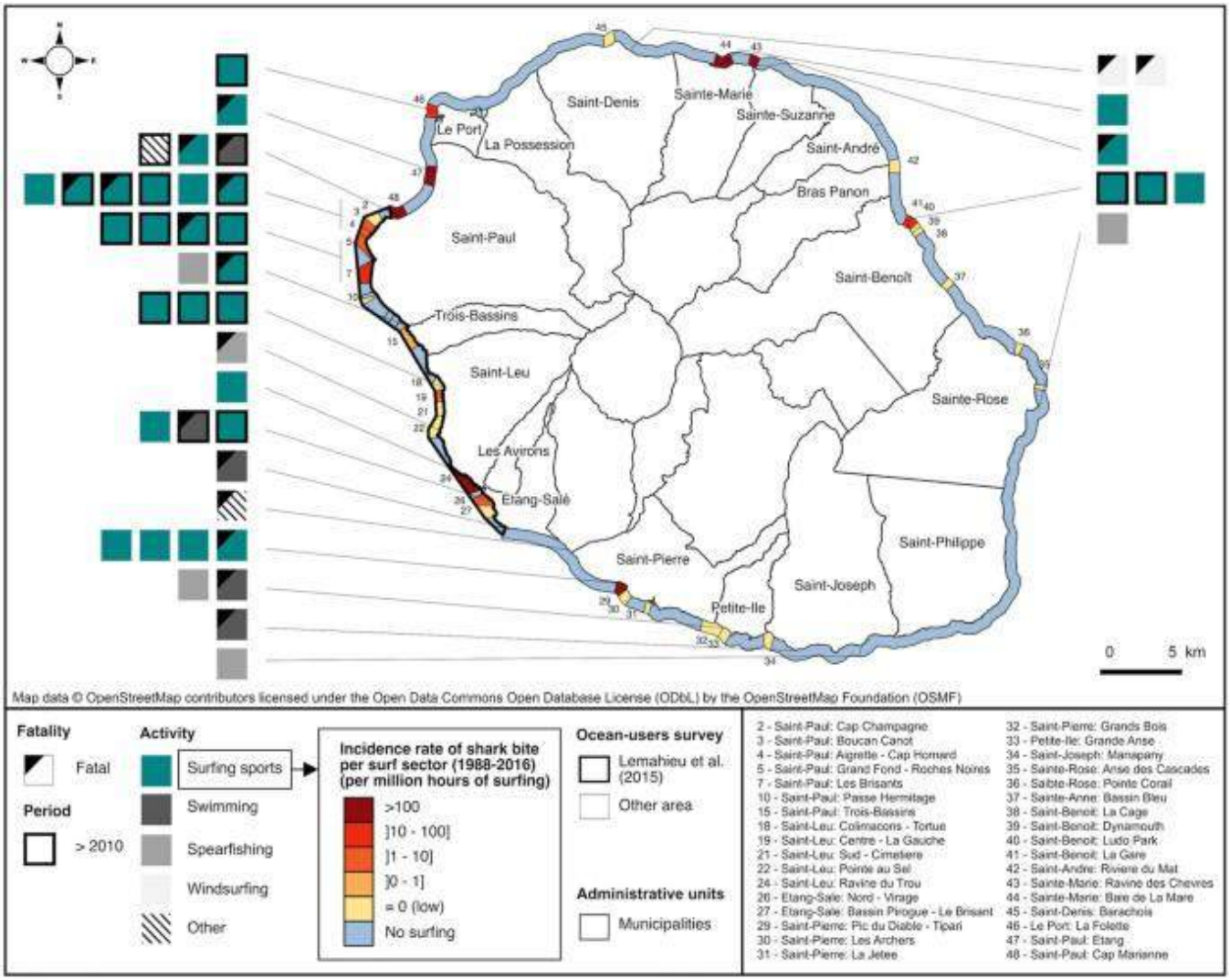


Figure 3 – Spatial distribution of the 43 studied shark bites events (1988–2016) in La Réunion. Shark bite rates for surfers over the 1988–2016 period are provided per sector. Data on administrative units were extracted from OpenStreetMap (http://www.openstreetmap.org). OpenStreetMap is open data, licensed under the Open Data Commons Open Database License (ODbL) by the OpenStreetMap Foundation (OSMF). The map was generated using QGIS 2.18 software (GNU licence).

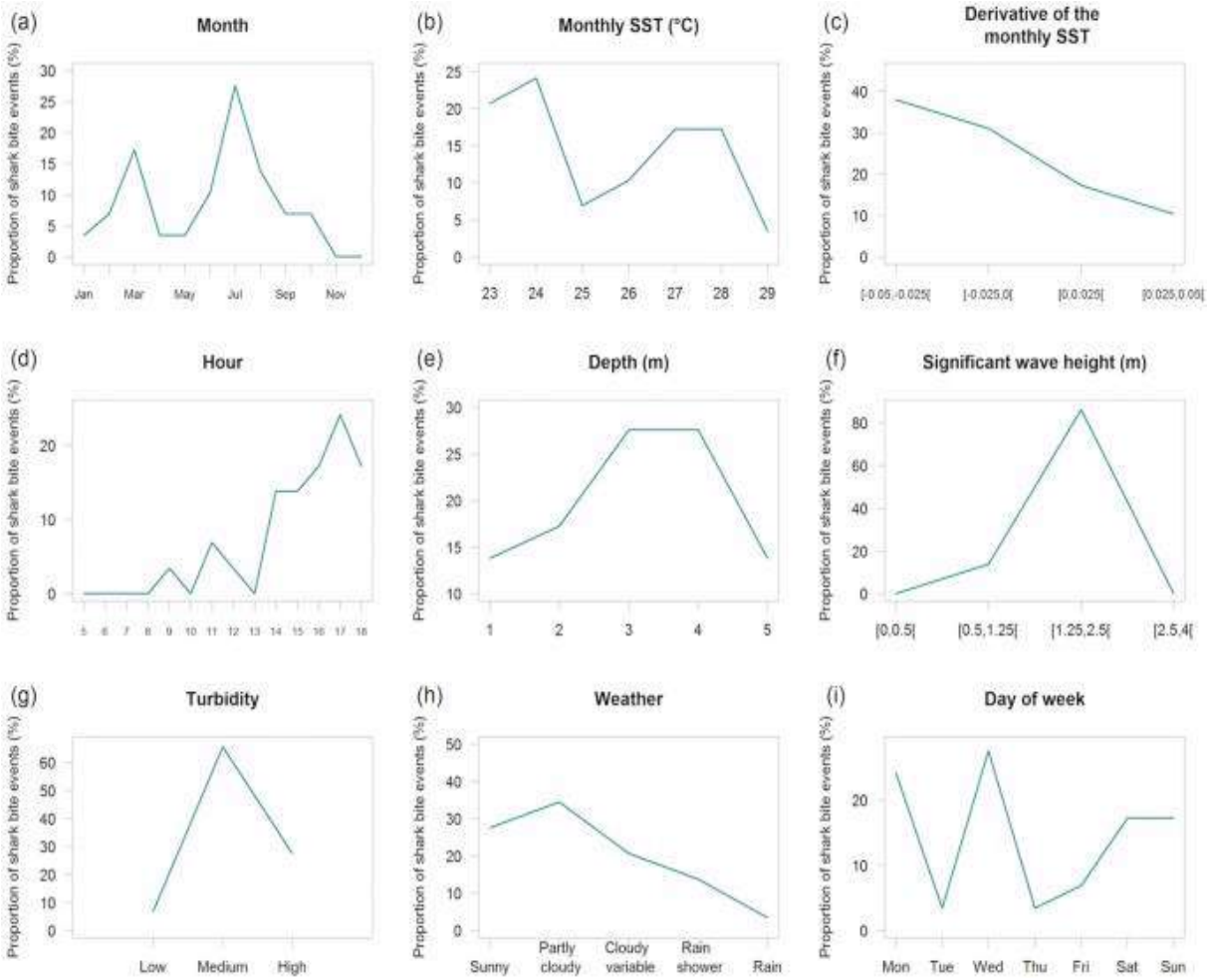


Figure 4 – Frequency distribution of shark bites incidence (surfers only) across nine temporal and environmental variables: month (**a**), monthly SST (**b**), derivative of the monthly SST (**c**), hour (**d**), depth (**e**), significant wave height (**f**), turbidity (**g**), weather (**h**) and day of week (**i**).

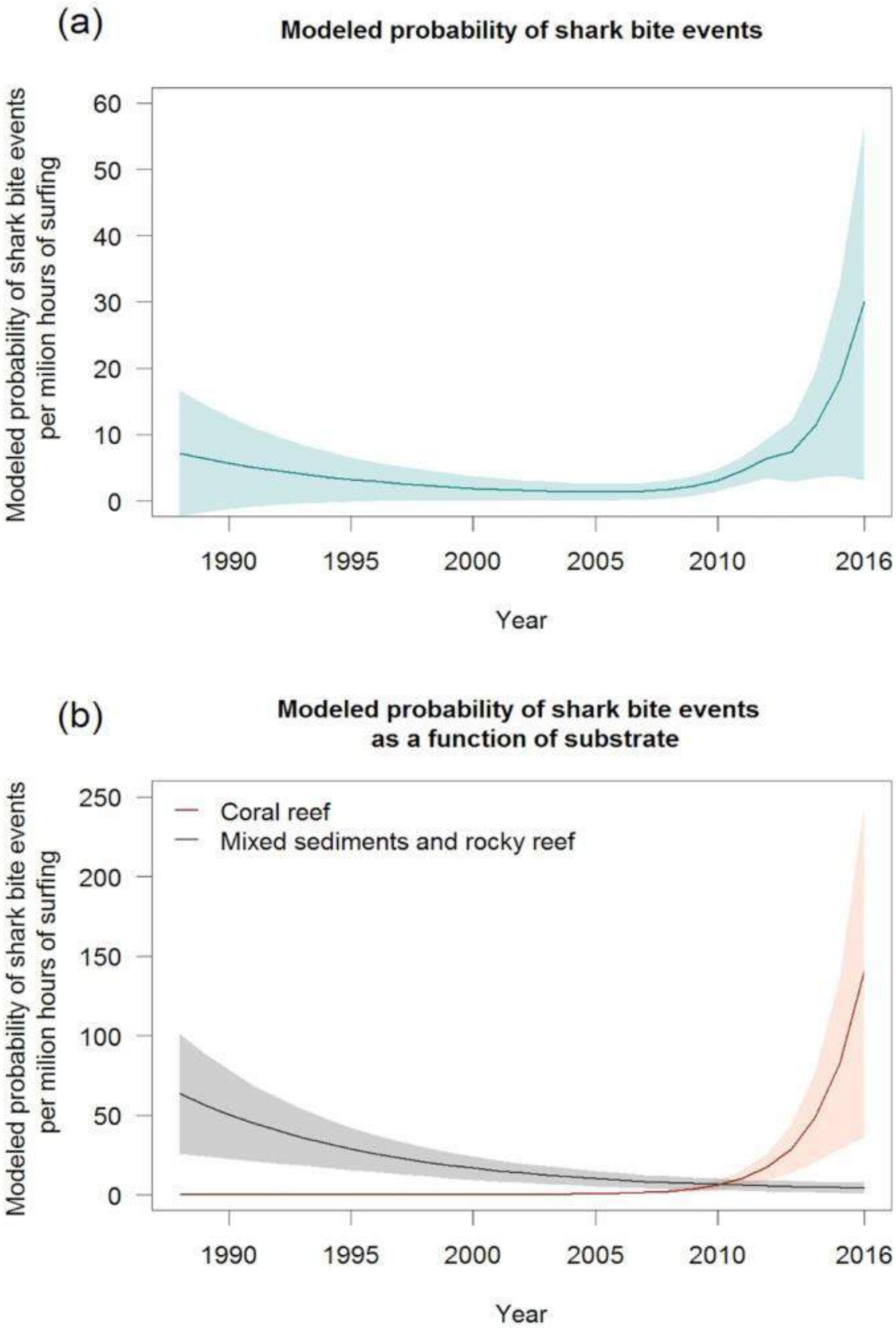


Figure 5 – GLM-based prediction of shark bite incidence rate for surfers (per million hours of surfing) as a function of years (**a**) and substrate type (**b**) over the 1988–2016 period.

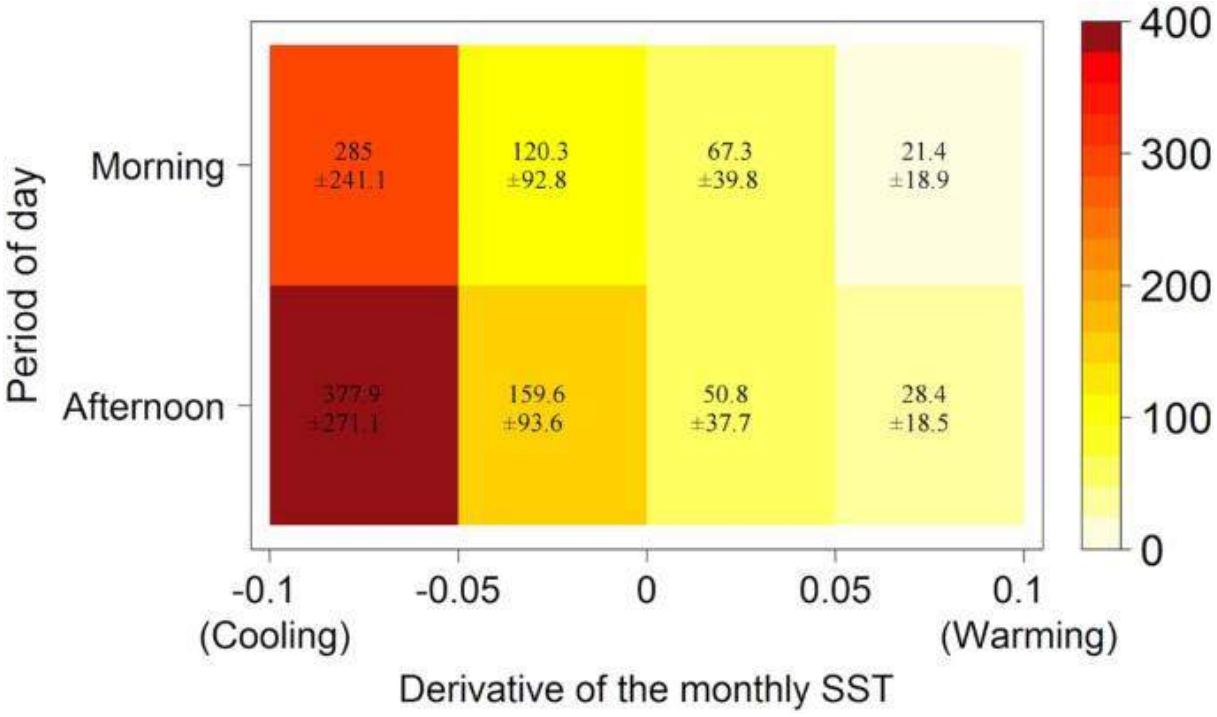


Figure 6 – GLM-based prediction table of shark bite incidence rate for surfers (per million hours of surfing) for the year 2016 on coral reef substrate as a combined function of day period (morning-afternoon) and of the derivative of the monthly SST (cooling-warming).

ANNEXE 2

Arrêté n° 34/2011
portant réglementation de la baignade sur la commune de Saint-Leu

SAINT-LEU
Ville d'émotions

Arrêté N° 34.../2011
Portant réglementation de la baignade sur la Commune de Saint-Leu

Le Maire de la Commune de Saint-Leu,
Vu les articles L.2212-3 et L.2212-23 du Code Général des Collectivités Territoriales ;

Vu l'article 610.5 du Code Pénal ;

Vu la loi N° 86-2 du 03 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et notamment son article 32 ;

Vu le décret N° 62-13 du 8 janvier 1962 relatif au matériel de signalisation utilisé sur les plages et les lieux de baignade ;

Vu le décret N° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion ;

Vu le décret N° 62-13 du 08 janvier 1962 relatif à la signalisation des plages et des lieux de baignade ;

Vu l'arrêté ministériel du 21 novembre 1963 présentant les dispositions réglementaires des baignades ;

Vu l'arrêté ministériel du 27 mars 1991 relatif au balisage et à la signalisation de la bande maritime des 300 mètres ;

Vu l'arrêté ministériel du 3 mai 1995 relatif aux manifestations nautiques en mer ;

Vu la circulaire de Monsieur le Ministre de l'Intérieur N° 86-204 du 19 juin 1986, relative à la surveillance des lieux de baignade d'accès non payant ;

Vu la circulaire N° 608 du 22 mars 1962 du Ministère de l'Education Nationale (Haut Commissariat à la Jeunesse et aux Sports) relative aux baignades des enfants dans les camps et colonies de vacances ;

Vu la circulaire N° 295 du 02 février 1962 relative au matériel de signalisation utilisé sur les plages et lieux de baignade ;

Vu l'instruction ministérielle N° 2273 du 16 juin 1962 sur la participation des maîtres nageurs sauveteurs, des Crs à la Police des lieux de baignade ;

Vu l'arrêté préfectoral N° 21-98 du 19 novembre 1963 portant réglementation de la pêche sous marine sur le littoral du Département de la Réunion ;

Vu l'arrêté préfectoral N° 2278 du 24 novembre 1965 réglementant la circulation dans les eaux et rades de la Réunion ;

Mairie de Saint-Leu
Avenue Général Lambert
97436 Saint-Leu

Tél : 0262 34 80 03
Fax : 0262 34 79 78
www.st-leu.fr

Vu l'arrêté municipal N° 111/1990 du 24 juillet 1990, portant réglementation des lieux de baignade et de la Police des Plages ;

Vu l'arrêté municipal N° 691/2007 du 16 août 2007 portant réglementation sur la baignade ;

Attendu qu'il est de l'intérêt général de prescrire des mesures propres à prévenir les accidents sur les plages, d'y faire respecter l'ordre public et de garantir la sécurité de la baignade ;

ARRETE

Article 1 : la pratique de la baignade est réglementée comme suit sur la Commune de Saint- Leu :

secteur	Localisation	Nature de la zone
Pointe des Châteaux	après la ravine « Petite Ravine », ex tracé RN (RN1A PK 48,700 0 49,600)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Pointe des Châteaux	Début de la 2 x 2 voies, (RN1A PK 49,600 à 51,100)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Pointe des Châteaux	Fin de la 2 x 2 voies, sens St Denis/St Pierre (RN1A PK 50,100 à 50,500)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Pointe des Châteaux	Fin de la 2 x 2 voies, sens St Denis/St Pierre (RN1A PK 50,500 à 51,100)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Pointe des Châteaux	Site aire d'atterrissage du parapente (RN1A PK 51,100 à 51,150)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Pointe des Châteaux	Prés de « Kélonia » (RN1A PK 51,150 à 51,250)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Colimaçons les Bas	Sous le pont des Colimaçons, embouchure Ravine des Colimaçons, (RN1A PK 51,250 à 51,550)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Colimaçons les Bas	Spot de la Tortue, (RN1A PK 51,550 à 52,00)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Saint Leu ville	Prés de la Résidence « Gabriel » (RN1A PK 52,00 à 52,150)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Saint Leu ville	Embouchure de la Ravine de la Chaloupe (RNIA PK 52,150 à 52,200)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Saint Leu ville	Spot de la Cafrine – près et embouchure de la Ravine de la Fontaine (RN1A PK 52,200 à 52, 700)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Saint Leu ville	Boulevard Bonnier (embouchure Ravine de la Fontaine à embouchure Ravine Grand Etang)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Saint Leu ville	Plage centre ville – poste MNS	Baignade surveillée
Saint Leu ville	Rue du Lagon (accès plage face rue des Capucins)	Baignade non surveillée, « à vos risques et périls »

Saint Leu ville	Rue du Lagon (accès plage face rue P. Hibon)	Baignade non surveillée, « à vos risques et périls »
Saint Leu ville	A proximité du restaurant « la Varangue », jusqu'à embouchure Ravine des Poux	Baignade non surveillée, « à vos risques et périls »
Saint Leu ville	Embouchure Ravine des Poux jusqu'à passe en mer citerne 46	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Saint Leu ville	Plage « Citerne 46 », après passe en mer Citerne 46 jusqu'à face à la gendarmerie	Baignade non surveillée « à vos risques et périls
Saint Leu ville	Aire de pique nique « Kiosque Cap », à face à la gendarmerie à embouchure de la Ravine du Cap	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Saint Leu ville	Intersection CD11/RN1, spot de surf du Cap, embouchure de la Ravine du Cap à face au cimetière	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Pointe au Sel les Bas	Face au cimetière (arrêt de bus RN1A)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Pointe au Sel les Bas	Face à la station d'épuration (RN1A Cimetière à début 2x2 voies)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Pointe au Sel les Bas	Le village	Site dangereux – accès et baignade interdits
Pointe au Sel les Bas	La caverne Pointe de Bretagne ou Pointe au Sel (RN1A début 2x2 voies à fin 2x2 voies)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Bois de Nèfles	Le Souffleur (RN1A début 2x2 voies à 60,100)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Bois de Nèfles	Face à la station d'épuration (ex RN) Pointe du Portail (RN1A PK 60,100 à 61,150)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Bois de Nèfles	Face au chemin Bois de Nèfles (RN1A PK 61,100 à 61,100	Site dangereux – accès et baignade interdits
Bois de Nèfles	Arrêt de bus / radar (RN1A PK 61,100 à 61,900)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Bois de Nèfles	Ravine des Sables (face à Arsénik et embouchure de la Ravine des Sables) (PK 61,900 à 62,00)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Bois Blanc	Ancienne route nationale (rocher) (RN1A PK 61,900 à 62,400)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Bois Blanc	Après la Ravine du Trou (plage de sable soir et embouchure de la Ravine du Trou) (RN1A PK 62,400 à 62,800)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite
Bois Blanc	Avant la Ravine du Trou (rocher) (RN1A PK 62,800 à 63,00)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite

Bois Blanc	Face aux maisons en front de mer (rocher) (RN1 A PK 63,00 à 63,800)	Site dangereux – accès et baignade interdits
Bois Blanc	Embouchure Ravine des Avirons « Plage de galets » (RN1A PK 63,900 à 64,00)	Accès et site dangereux « à vos risques périls », baignade interdite

Article 2 : les panneaux de signalisation précisant la nature des zones et des risques encourus sont apposés par les Services Techniques de la Commune.

Dans la zone de baignade surveillée :

Article 3 : La surveillance de la baignade est assurée :

- en période scolaire : de 8 h à 16 h 30
- en été : de 10 h à 18 h, les jours fériés et les week end,
- en hiver : de 10 h à 17 h 30, les jours fériés et les week end

Elle est exercée par le Maître Nageur Sauveteur de la Commune de Saint-Leu et deux employés titulaires du Brevet National de Sauvetage et de Secourisme Aquatique.

Article 4 : Dans la zone de baignade surveillée, aussi bien que sur le plan d'eau limité par la barrière corallienne, que sur l'ensemble de la plage, les estivants et les baigneurs sont tenus de se conformer aux injonctions du Maître Nageur Sauveteur communal et des employés titulaires du B.N.S.S.A.

Ils devront en outre respecter les prescriptions données par les signaux d'avertissement hissés par les surveillants en haut des mâts de signalisation implantés sur la zone de baignade surveillée et les panneaux d'interdiction et d'information implantés à la limite de la zone surveillée, dont la signification est la suivante :

- Pavillon rouge: interdiction de se baigner et de se mettre à l'eau.
- Pavillon orange : baignade surveillée mais dangereuse.
- Pavillon vert : baignade surveillée et absence apparente de danger.
- Panneau d'interdiction rouge et blanc : courant dangereux face à une passe de la bande corallienne, interdiction formelle de se baigner, danger.

Article 5 : Les responsables des colonies de vacances et de groupes d'enfants sont tenus de se présenter au maître nageur sauveteur habilité et responsable de la sécurité de la plage.

Article 6 : Il est interdit aux usagers de la plage de se livrer à des jeux dangereux, à perpétuer des actes pouvant occasionner des désordres, incommoder ou blesser des personnes présentes. Les jeux collectifs ne peuvent se dérouler que sur des emplacements prévus et obligatoirement en retrait des estivants.

Article 7 : Le maillot ou costume de bain est rigoureusement exigé pour tous les baigneurs, y compris pour les enfants. Il est interdit aux baigneurs de circuler en dehors de la zone à eaux réservée, limitée par le bord intérieur côté plage des routes communales, départementales et nationales, dans des tenues contraires à la décence, notamment en slip, « bikini » ou maillot de bain.

Article 8 : Les chiens ou tout autre animal domestique sont strictement interdits sur la plage surveillée et sur le plan d'eau, aux heures de surveillance.

Article 9 : Les personnes fréquentant les plages sont invitées à maintenir propres les emplacements occupés. Il est absolument interdit de jeter sur les plages, dans les lieux boisés ou dans les rues bordant les plates, des papiers, verres, ordures ou détritus quelconques. Les feux et foyers improvisés sont formellement interdits sur les plages et abords boisés.

Article 10 : Le camping est interdit en dehors des terrains régulièrement autorisés.

Article 11 : La navigation, le stationnement et le mouillage des navires immatriculés sont interdits, dans la bande des 300 mètres à compter du rivage. Cette interdiction ne s'applique pas aux navires de l'Etat en mission de secours ou de service public, aux navires en détresse et aux navires portant prompt secours.

Article 12 : Il est interdit aux engins à moteurs mécaniques d'évoluer à l'aide de ces derniers dans la zone réservée aux baigneurs pendant les heures de surveillance. La pratique du ski nautique partant du rivage et les évolutions des engins nautiques à moteurs mécaniques devront obligatoirement empruntés le passage à eux réservés et prévus par les arrêtés préfectoraux et réglementations maritimes particulières au Département de la Réunion.

Il est expressément recommandé aux embarcations légères de plaisance d'évoluer à des vitesses très réduite dans la zone réservée aux baigneurs pendant les heures de surveillance, s'il n'existe pas d'autres moyens pour rejoindre le rivage.

L'abandon des engins nautiques est interdit dans la zone réservée aux baigneurs.

Article 13 : Il est formellement interdit aux baigneurs et embarcations légères quelles que soient leurs dénominations de nager ou d'évoluer dans la zone réservée aux engins nautiques à moteurs mécaniques.

Article 14 : Toutes actions de pêche sous-marine, à la ligne, au harpon, à la foën ou à la nage avec poignard sont interdites dans la zone réservée aux baigneurs pendant les heures de surveillance et selon les dispositions de la réglementation de la réserve naturelle marine.

Dans les zones de baignade non surveillées et sites dangereux :

Article 15 : Il est rappelé que toute personne qui se baigne dans les zones non surveillées signalées par des panneaux et dont l'accès est libre, le fait à ses risques et périls, en application du chapitre II, prévention alinéa 212, emplacements où le public se baigne à ses risques et périls, de la circulaire ministérielle N° 86-204 du 19 juin 1986.

Dans les zones de baignades et d'accès interdits :

Article 16 : De même, les personnes bravant l'interdiction de baignade et d'accès dans les zones identifiées et signalées par des panneaux, le fait également à ses risques et périls et seront verbalisées pour cette infraction.

Article 17 : Le présent arrêté annule et remplace les arrêtés N° 111/1990 du 24 juillet 1990 et 691/2007 du 26 août 2007.

Article 17 : Le présent arrêté annule et remplace les arrêtés N° 111/1990 du 24 juillet 1990 et 691/2007 du 26 août 2007.

Article 18 : Les infractions au présent arrêté seront constatées et les contrevenants poursuivis conformément aux lois et textes en vigueur.

Article 19 : Monsieur le Directeur Général des Services, Madame la Directrice des Services Techniques, les Policiers Municipaux, le Chef de la Brigade Territoriale de la Gendarmerie de Saint Leu, sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié et affiché partout où besoin est, application du Code Général des Collectivités Territoriales.

Fait à Saint Leu, le 01 MAR. 2011

Le Maire,



ANNEXE 3

Arrêté n° 66/2011 du 6 avril 2011 complétant l'arrêté n° 34/2011 portant réglementation de la baignade sur la commune de Saint-Leu

SAINT-LEU
Ville d'émotions

Arrêté N° ..66../2011/AG
Complétant l'arrêté N° 34/2011 portant réglementation de la baignade sur la Commune de Saint -Leu

Le Maire de la Commune de Saint Leu,

- Vu les articles L.2212-3 et L.2212-23 du Code Général des Collectivités Territoriales ;
- Vu l'article 610.5 du Code Pénal ;
- Vu la loi N° 86-2 du 03 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et notamment son article 32 ;
- Vu le décret N° 62-13 du 8 janvier 1962 relatif au matériel de signalisation utilisé sur les plages et les lieux de baignade ;
- Vu le décret N° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion ;
- Vu l'arrêté ministériel du 21 novembre 1963 présentant les dispositions réglementaires des baignades ;
- Vu l'arrêté ministériel du 27 mars 1991 relatif au balisage et à la signalisation de la bande maritime des 300 mètres ;
- Vu l'arrêté ministériel du 3 mai 1995 relatif aux manifestations nautiques en mer ;
- Vu la circulaire de Monsieur le Ministre de l'Intérieur N° 86-204 du 19 juin 1986, relative à la surveillance des lieux de baignade d'accès non payant ;
- Vu la circulaire N° 608 du 22 mars 1962 du Ministère de l'Education Nationale (Haut Commissariat à la jeunesse et aux sports) relative aux baignades des enfants dans les camps et colonies de vacances ;
- Vu la circulaire N° 295 du 02 février 1962 relative au matériel de signalisation utilisé sur les plages et lieux de baignade ;
- Vu l'instruction ministérielle N° 2273 du 16 juin 1962 sur la participation des maîtres nageurs sauveteurs, des Crs à la Police des lieux de baignade ;
- Vu l'arrêté préfectoral N° 21-98 du 19 novembre 1963 portant réglementation de la pêche sous marine sur le littoral du Département de la Réunion ;

- Vu l'arrêté préfectoral N° 2278 du 24 novembre 1965 réglementant la circulation dans les eaux et rades de la Réunion ;

- Vu l'arrêté municipal N° 111/1990 du 24 juillet 1990, portant réglementation des lieux de baignade et de la Police des Plages ;

- Vu l'arrêté municipal N° 34/2011 du 1er mars 2011 portant réglementation de la baignade sur la Commune de Saint Leu ;

- Vu la demande expresse des associations et clubs nautiques qui souhaitent pourvoir continuer à dispenser leurs activités dans le respect des règles de sécurité liée à la pratique de ce type d'activité ;

- Vu la demande des pêcheurs traditionnels qui souhaitent pourvoir avoir accès aux sites habituels de pêche, en connaissance des dangers potentiels ;

- Considérant qu'il y a lieu de compléter les dispositions prises dans l'arrêté municipal N° 34/2011 du 1er mars 2011 portant réglementation de la baignade sur la Commune de Saint Leu, afin de permettre la continuité des activités nautiques encadrées et l'accès des sites aux pécheurs traditionnels,

Article 1 : L'article 16 de l'arrêté N° 34/2011 du 1er mars 2011 portant réglementation de la baignade sur la Commune de Saint Leu est complété comme suit :

La pratique des activités nautiques (surf, voile, kayak, plongée), encadrées par des professionnels, reste autorisée sur ces sites.

La pratique des activités de pêche traditionnelles, sous réserve du respect des dispositions réglementant la pêche, notamment dans la Réserve Marine, est autorisée sur ces sites.

Article 2 : Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal Administratif de Saint Denis de la Réunion, dans un délai de deux mois à compter de sa publication.

Article 3 : Monsieur le Directeur Général des Services, Madame la Directrice des Services Techniques, les Policiers Municipaux, le Chef de la Brigade Territoriale de la Gendarmerie de Saint Leu, sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié et affiché partout où besoin est, application du Code Général des Collectivités Territoriales.

Fait à Saint Leu, le 06 AVR. 2011

Le Maire,

REÇU LE
- 8 AVR. 2011
SOUS-PRÉFECTURE de ST-PAUL

MAIRIE DE ST LEU
LA REUNION

Thierry ROBERT

ANNEXE 4

Arrêté n° 284/2012 du 30 juillet 2012 portant autorisation de la chasse au requin-bouledogue sur tout le territoire maritime de la commune de Saint-Leu placé sous la responsabilité du Maire (du rivage jusqu'à une limite fixée à 300 m à compter de la limite des eaux)

Envoyé en préfecture le 30/07/2012
Reçu en préfecture le 30/07/2012
Affiché le 30 JUIL. 2012

SAINT-LEU
Ville d'émotions

ARRETE N° 284 /2012/DGS
Portant autorisation de la chasse au requin bouledogue sur tout le territoire maritime de la commune de Saint Leu placé sous la responsabilité du Maire (du rivage jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux)

LE DEPUTE MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT LEU,

- **Vu** l'article L 2212-1 du CGCT ;
- **Vu** le Décret n°2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de la Réunion et en particulier son article 3 autorisant le préfet à **« prendre toutes mesures pour limiter les espèces surabondantes ou éliminer les espèces envahissantes »** ;
- **Vu** la recrudescence des attaques mortelles ou mutilantes des requins bouledogues sur les usagers du rivage de L'Ouest de la Réunion depuis 2011 ;
- **Vu** la présence de requin bouledogue dans la ravine du Grand Etang, du centre ville de Saint-Leu en 2012 ;
- **Vu** l'urgence qu'il y a d'assurer une prévention et une protection minimum des usagers de la mer le long du littoral de la commune de Saint-Leu, à défaut d'être contraint d'interdire totalement l'accès à la mer aux usagers en raison des risques établis d'attaques mortelles de requin de type bouledogue ;

Considérant que le maire est tenu d'agir pour sauvegarder la sécurité des biens et des personnes de sa commune ;

Considérant que le maire assure la police des baignades et des activités nautiques du rivage jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux ;

Considérant qu'au vu des atteintes constatées et prévisibles à la sécurité publique, il est patent que les moyens dont dispose le préfet ne lui permettent pas de poursuivre les objectifs de protection des personnes pour lesquels il détient des pouvoirs de police, pas plus que les objectifs fixés par la réserve marine qui ne prévoient pas d'augmenter la présence de requin bouledogue, qui est un prédateur des espèces dont le repeuplement est souhaité et un danger pour l'homme ;

Considérant que l'exercice, par le préfet, du pouvoir de régulation des espèces nuisibles au sein de la réserve, prévu par l'article 3 du décret de 2007, n'a pas permis d'éviter la présence d'une nouvelle espèce de requin, particulièrement dangereuse aux abords immédiats des plages et qui ne présente aucun intérêt particulier pour les espèces protégées de la réserve marine et de la barrière de corail ;

Considérant que la présence nouvelle de cette espèce de requin, le long des plages, est directement impliquée dans les dernières attaques mortelles qui sont survenues à l'île de la Réunion ;

Considérant que des résultats tangibles en termes de sécurité pour les usagers restent très incertains à ce jour, en l'état, des études lancées par les gestionnaires de la réserve marine ;

Que rien ne permet, en l'état, de penser qu'une fermeture totale de l'accès à la mer, jusqu'au rendu de ces résultats, puisse être regardée comme une gestion adaptée du risque connu ;

Considérant qu'un simple arrêté d'interdiction totale des activités liés à la mer n'est pas de nature à prévenir de façon suffisante les risques auxquels les usagers s'exposeront en cas de non respect d'une telle interdiction ;

Qu'en tout état de cause, la commune ne dispose pas des moyens suffisants pour assurer l'exécution d'un arrêté d'interdiction et ainsi assurer une prévention suffisante des risques ;

Considérant par ailleurs l'intérêt économique qu'il y a pour la ville de Saint-Leu à pouvoir conserver sur son territoire l'ensemble des activités de loisirs qui peuvent être effectuées en mer à partir du rivage ;

ARRETE

Article 1 : La chasse au requin bouledogue est autorisée, par tous moyens, y compris par chasse sous-marine, de jour comme de nuit, sur tout le territoire maritime de la commune de Saint-Leu, placé sous la responsabilité du maire au regard du code général des collectivités territoriales (du rivage jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux).

Article 2 : Les requins bouledogues devront être remis aux services de la commune sur le port de plaisance de la ville.

Article 3 : La commune achète les requins bouledogues de plus d'un mètre cinquante obtenus par tous pêcheurs ou chasseurs, au départ de la ville de Saint-Leu, au prix de deux euros par kilogramme de poids vifs ; dans la limite de trente requins bouledogue à compter de la publication du présent arrêté.

ET PRECISE

Qu'au vu de la jurisprudence autorisant le maire à rassembler les chasseurs d'une commune, susceptibles de participer à une battue contre des animaux nuisibles ou féroces (pour une chasse contre des sangliers, Cass. crim., 12 juin 1886 : DP 1887, 1, p. 43. – pour une chasse contre des lapins sauvages, CE, 5 mai 1950, Cts Dacquin : Rec. CE 1950, p. 253. – pour une chasse contre un loup, CE, 16 nov. 1960, Cne Gouloux : D. 1961, jurispr. p. 353, note Salomon)

Qu'à défaut de pêcheurs ou chasseurs volontaires pour mettre fin à cette calamité publique, il sera procédé, par voie de réquisition civile des biens et des personnes pour procéder à un rééquilibrage de la présence de cette faune marine spécifique et dangereuse aux abords des plages et en tout lieux de la mer où les usagers se livrent à des activités de loisirs.

Article 4 : Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours administratif devant le Tribunal administratif de Saint Denis, dans le délai de 2 mois à compter de sa publication.

Article 5 : Le Directeur Général des Services, le service de Police Municipale et la Directrice des Services Techniques sont chargés de l'exécution du présent arrêté, qui sera transmis au représentant de l'État, affiché et publié au recueil des actes administratifs.

MAIRIE DE ST-LEU * LA REUNION *

Fait à Saint Leu, le 30 JUIL. 2012
Le député-maire, empêché
Le 1er Adjoint

ANNEXE 5

Arrêté n° 293/2012 du 5 août 2012
sur la baignade et les activités nautiques
sur la commune de Saint-Leu

SAINT-LEU
Ville d'émotions

ADMINISTRATION MUNICIPALE
ARRETE N° 293 / 2012

SUR LA BAIGNADE ET LES ACTIVITES NAUTIQUES
SUR LA COMMUNE DE SAINT-LEU

LE MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-LEU,

Vu la loi du 19 Mars 1946 érigeant la Réunion en Département Français, ensemble des textes subséquents qui l'ont complétée ou modifiée,

Vu la loi N° 82-213 du 02 Mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu le Code Général des collectivités Territoriales, notamment les articles L.2212-1, L. 2212-2, L 2212-3, L 2213-22 et L 2213-23,

Vu l'arrêté du maire du 30 juillet 2012 portant ouverture de la chasse aux requins,

Vu la décision du préfet tendant à ce que les forces de l'ordre dissuadent toutes personnes intéressées par cette chasse d'y procéder, par tous moyens, dès le lundi 30 juillet 2012,

Vu l'attaque de requin survenu à Saint-Leu le dimanche 5 aout 2012 vers 17 h 15

CONSIDERANT que l'Etat entend se réserver tous les pouvoirs de police administrative dans les eaux de la réserve naturelle marine de la Réunion et notamment en ce qui concerne la sécurité des usagers face au risque requin.

ARRETE

ARTICLE 1: **Il n'y a pas lieu, pour le maire, d'interdire les activités de baignades et nautiques dès lors que l'Etat entend réserver l'exercice des mesures de police dans le périmètre de la réserve,**

ARTICLE 2: Monsieur le Directeur Général des Services de la Mairie, Madame la Directrice des Services Techniques, les Policiers Municipaux et le Chef de la Brigade Territoriale de la Gendarmerie de Saint-Leu, sont chargés **chacun en ce qui le** concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera **publié et affiché partout où** besoin, en application des dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales.

Fait à Saint-Leu le 05 AOUT 2012

P/LE DEPUTE-MAIRE

ANNEXE 6

Tribunal administratif de La Réunion, 12 mai 2016, *Bujon* (affaire n° 1400880)

« Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 8 septembre 2014 et 25 janvier 2016, XXX, agissant en leur nom propre et en leur qualité de représentants légaux de leur enfant mineur XXX, ainsi que XXX, leur enfant devenu majeur en cours d'instance, représentés par Me XXX, avocat, demandent au tribunal :

1°) de déclarer l'Etat responsable de l'accident dont XXX a été victime le 5 août 2012 en pratiquant le surf à Saint-Leu ;

2°) de condamner l'Etat à verser à XXX, en réparation du préjudice subi, la somme de 150 000 euros à parfaire, les droits à indemnité devant être définitivement fixés après expertise médicale ordonnée par le tribunal ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par des mémoires enregistrés les 7 novembre 2014 et 11 mars 2016, la caisse générale de sécurité sociale de La Réunion conclut à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 74 017,47 euros au titre des débours et la somme de 1 047 euros au titre de l'indemnité forfaitaire de gestion.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 juillet 2015, le préfet de La Réunion conclut au rejet de la requête.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
le code général des collectivités territoriales ;
le code de l'environnement ;
le décret n° 2007-236 du 21 février 2007 ;
le code de justice administrative.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
le rapport de XXX, conseiller,
les conclusions de XXX, rapporteur public,
les observations de Me XXX, avocat des consorts XXX,
et les observations de XXX, représentant le préfet de La Réunion.

Considérant que le 5 août 2012, XXX a été victime d'une attaque de requin alors qu'il pratiquait le surf sur le spot dit de la Gauche de Saint-Leu ; qu'il a été grièvement blessé, ayant subi une amputation de la main et du pied droits ; que, par la présente requête, XXX, son épouse et leurs enfants recherchent la responsabilité de l'Etat en invoquant la carence de l'autorité préfectorale dans l'exercice des ses pouvoirs de police administrative ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (…) » ; qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. (…) » ; qu'aux termes de l'article L. 2215-1 du même code : « La police municipale est assurée par le maire, toutefois : / 1° Le représentant de l'Etat 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. (…) / 3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune. (…) » ; qu'aux termes de l'article L. 2213-23 de ce code : « 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. » ;

Considérant que s'il appartient aux maires, en vertu des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, de déterminer les mesures les mieux à même d'assurer la sécurité des usagers des lieux de baignade ou d'activités nautiques tels que le surf, notamment par la prévention du risque d'attaques de requins, le préfet de La Réunion se doit également de mettre en œuvre, le cas échéant, les pouvoirs de police qu'il tient, d'une part, des dispositions de l'article L. 2215-1 de ce même code pour prendre des mesures excédant le territoire d'une commune ou en cas de carence de l'autorité municipale et, d'autre part, lorsque les lieux concernés se situent dans le périmètre de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion, des dispositions du décret n° 2007-236 du 21 février 2007 par lequel a été créée ladite réserve naturelle sur le fondement des articles L. 332-1 et suivants du code de l'environnement ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'était en vigueur, le jour de l'accident, l'arrêté du maire de Saint-Leu n° 34/2011 du 1er mars 2011 portant réglementation de la baignade sur la commune de Saint-Leu ; qu'au regard de cet arrêté, le spot sur lequel a eu lieu l'accident relevait des secteurs désignés avec la mention « accès et site dangereux, à vos risques et périls, baignade interdite » ; que, selon l'article 15 de l'arrêté, « toute personne qui se baigne dans les zones non surveillées signalées par des panneaux et dont l'accès est libre, le fait à ses risques et périls » ; que l'interdiction de la baignade au niveau du spot de la Gauche de Saint- Leu était matérialisée, à la date des faits, par un panneau explicite quant à la dangerosité des lieux et au fait que la baignade y était interdite ; qu'il était ainsi mentionné : « baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls », avec référence à l'arrêté municipal n° 34/2011 du 1er mars 2011 ; que, par ailleurs, était également en vigueur l'arrêté préfectoral n° 1400 du 20 septembre 2011, qui définissait les mesures d'interdiction et de précaution applicables à La Réunion à l'égard des activités nautiques pratiquées avec des engins de plage et véhicules non immatriculés ; que cet arrêté édictait, outre une interdiction d'activité nautique lorsque le

drapeau rouge est hissé, une mesure plus générale selon laquelle « hors des zones surveillées et des périodes de surveillance, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés » ; qu'enfin, était également en vigueur, depuis l'arrêté préfectoral n° 1744 du 15 juillet 2008, une mesure restrictive quant aux heures d'utilisation des engins de plage, notamment ceux destinés à la pratique du surf, « autorisés à circuler depuis le lever du soleil jusqu'à une heure avant son coucher » ; que XXX, qui était un surfeur expérimenté et connaissait particulièrement le spot de la Gauche de Saint-Leu, 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 ; qu'il n'ignorait pas non plus que le risque d'attaque de requin est accentué en fin de journée ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, le 5 août 2012, XXX a estimé devoir pratiquer le surf en un lieu où cette activité était prohibée et qu'il a prolongé sa pratique après 17 heures alors que la plupart des autres surfeurs avaient regagné le rivage ; qu'il est établi, au vu notamment des procès-verbaux de gendarmerie, que l'attaque de requin est survenue vers 17 heures 15 ; que, comme il a été dit ci-dessus, XXX avait connaissance du risque auquel il s'exposait en pratiquant le surf en ce lieu et, plus encore, en prolongeant sa pratique à une heure avancée de la journée ; que, dans ces conditions, l'accident dont a été victime XXX le 5 août 2012 doit être regardé comme imputable à sa seule imprudence ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin 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 », les consorts XXX ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité de l'Etat au titre des conséquences dommageables de l'accident du 5 août 2012 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ensemble des conclusions présentées par les consorts XXX, y compris les conclusions à fin d'expertise et celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doivent être rejetées, de même que, par voie de conséquence, les conclusions présentées à l'encontre de l'Etat par la caisse générale de sécurité sociale de La Réunion ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête des consorts XXX est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la caisse générale de sécurité sociale de La Réunion sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à XXX, au ministre de l'intérieur et à la caisse générale de sécurité sociale de La Réunion.

Copie en sera adressée au préfet de La Réunion et à la mutuelle générale de l'éducation nationale ».

ANNEXE 7

TA La Réunion, ord., 5 juillet 2019, *Association OPR et autres* (affaires n° 1901011, 1901012, 1901013, 1901014)

Vu la procédure suivante :

I - Par une requête enregistrée le 28 juin 2019 sous le n° 1901012, l'association Océan Prévention Réunion (OPR), représentée par son président M. J-F N, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de La Réunion du 13 février 2019 portant réglementation de la baignade et de certaines activités nautiques dans la bande des 300 mètres et,simultanément, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre les mesures suivantes « de nature à rééquilibrer le rapport entre les squales et l'Homme » :

- ordonner un prélèvement plus important des requins sur la zone Ouest ;

- installer des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant dans les zones de protection renforcée de niveau 2 de la Réserve Marine ;

- installer en outre des filets maillants dans ces mêmes zones ;

2°) à défaut d'une suspension d'exécution de l'arrêté préfectoral, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre néanmoins les mesures décrites ci-dessus, celles-ci devant en outre êtrecomplétées par la mise en œuvre d'une « évaluation du risque réalisée tous les 6 mois avant de pouvoir permettre la réouverture des plages ».

L'association OPR soutient que :

- compte tenu de son objet statutaire, qui la destine à œuvrer en vue de la réduction du risque requin, elle a intérêt à agir au titre d'un référé-liberté ayant pour objet de contraindre l'autorité administrative à prendre des mesures plus pertinentes que l'actuelle interdiction générale ;
- dès lors que l'interdiction n'est pas respectée, que les autres dispositifs actuels sont inappropriés et insuffisants et que la présence des requins-bouledogues et requins-tigres est extrêmement importante, La Réunion est confrontée à un risque d'attaques considérable ; ainsi, deuxattaques mortelles ont déjà eu lieu depuis le début de l'année 2019 ; face à cette urgence caractérisée, des mesures plus radicales doivent donc être mises en œuvre ;
- cette situation, qui se prolonge depuis un grand nombre d'années, résulte d'une carence de l'autorité administrative et génère une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit à la vie ; il est également porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, la rentabilité et l'existence même des magasins spécialisés étant directement affectées par la crise liée aux attaquesde requin ;
- l'interdiction de la baignade et des activités nautiques est devenue permanente ; elle ne constitue donc plus une mesure de police adaptée et proportionnée ;
- la prévention du risque requin implique que soient mis en œuvre de nouveaux dispositifsde prélèvements de requins-bouledogues et requins-tigres, particulièrement dans la Réserve Marine où, au niveau des zones de protection renforcée englobant les plages populaires, devraient être

installés des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant (tous les 200 mètres par exemple) ;
- l'installation de filets maillants tels que ceux existant en Australie ou en Afrique du Sud s'avère également nécessaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juillet 2019, le préfet de La Réunion conclut aurejet de la requête n° 1901012.

Le préfet soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas utilement invoquée ;
- l'actuelle mesure d'interdiction, qui a permis de sauver des vies humaines et donne lieu à des verbalisations, ainsi que les autres mesures déjà prises constituent une réponse appropriée au risque requin.

II – Par une requête enregistrée le 28 juin 2019 sous le n° 1901011, l'EURL Stéphane Lescarret, représentée par son gérant M. L, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de La Réunion du 13 février 2019 portant réglementation de la baignade et de certaines activités nautiques dans la bande des 300 mètres et,simultanément, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre les mesures suivantes « de nature àrééquilibrer le rapport entre les squales et l'Homme » :

- ordonner un prélèvement plus important des requins sur la zone Ouest ;

- installer des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant dans les zones de protection renforcée de niveau 2 de la Réserve Marine ;

- installer en outre des filets maillants dans ces mêmes zones ;

2°) à défaut d'une suspension d'exécution de l'arrêté préfectoral, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre néanmoins les mesures décrites ci-dessus, celles-ci devant être complétéespar la mise en œuvre d'une « évaluation du risque réalisée tous les 6 mois avant de pouvoir permettre la réouverture des plages ».

L'EURL Stéphane Lescarret soutient que :

- son activité d'école de surf ne peut plus s'exercer du fait de l'actuelle interdiction des activités nautiques ; elle a donc intérêt à agir au titre d'un référé-liberté ayant pour objet de contraindre l'autorité administrative à prendre des mesures plus pertinentes ;

- dès lors que l'interdiction n'est pas respectée, que les autres dispositifs actuels sont inappropriés et insuffisants et que la présence des requins-bouledogues et requins-tigres est extrêmement importante, La Réunion est confrontée à un risque d'attaques considérable ; ainsi, deuxattaques mortelles ont déjà eu lieu depuis le début de l'année 2019 ; face à cette urgence caractérisée, des mesures plus radicales doivent donc être mises en œuvre ;

- cette situation, qui se prolonge depuis un grand nombre d'années, résulte d'une carence de l'autorité administrative et génère une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le

droit àla vie ; il est également porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, la rentabilité et l'existence même des magasins spécialisés étant directement affectées par la crise liée aux attaquesde requin ;

- l'interdiction de la baignade et des activités nautiques est devenue permanente ; elle ne constitue donc plus une mesure de police adaptée et proportionnée ;

- la prévention du risque requin implique que soient mis en œuvre de nouveaux dispositifsde prélèvements de requins-bouledogues et requins-tigres, particulièrement dans la Réserve Marine où, au niveau des zones de protection renforcée englobant les plages populaires, devraient être installés des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant (tous les 200 mètres par exemple) ;

- l'installation de filets maillants tels que ceux existant en Australie ou en Afrique du Sud s'avère également nécessaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juillet 2019, le préfet de La Réunion conclut aurejet de la requête n° 1901011.

Le préfet soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas utilement invoquée ;
- l'actuelle mesure d'interdiction, qui a permis de sauver des vies humaines et donne lieu àdes verbalisations, ainsi que les autres mesures déjà prises constituent une réponse appropriée au risque requin.

III - Par une requête enregistrée le 28 juin 2019 sous le n° 1901013, la SARL Ziclone Boutique Parska, représentée par son gérant M. D, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de La Réunion du 13 février 2019 portant réglementation de la baignade et de certaines activités nautiques dans la bande des 300 mètres et,simultanément, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre les mesures suivantes « de nature àrééquilibrer le rapport entre les squales et l'Homme » :

- ordonner un prélèvement plus important des requins sur la zone Ouest ;

- installer des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant dans les zones de protection renforcée de niveau 2 de la Réserve Marine ;

- installer en outre des filets maillants dans ces mêmes zones ;

2°) à défaut d'une suspension d'exécution de l'arrêté préfectoral, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre néanmoins les mesures décrites ci-dessus, celles-ci devant être complétéespar la mise en œuvre d'une « évaluation du risque réalisée tous les 6 mois avant de pouvoir permettre la réouverture des plages ».

La SARL Ziclone Boutique Parska soutient que :

- son activité de vente de matériel et accessoires de sports nautiques a périclité du fait de l'actuelle interdiction des activités nautiques ; elle a donc intérêt à agir au titre d'un référé-liberté ayant pour objet de contraindre l'autorité administrative à prendre des mesures plus pertinentes ;

- dès lors que l'interdiction n'est pas respectée, que les autres dispositifs actuels sont inappropriés et insuffisants et que la présence des requins-bouledogues et requins-tigres est extrêmement importante, La Réunion est confrontée à un risque d'attaques considérable ; ainsi, deux attaques mortelles ont déjà eu lieu depuis le début de l'année 2019 ; face à cette urgence caractérisée, des mesures plus radicales doivent donc être mises en œuvre ;

- cette situation, qui se prolonge depuis un grand nombre d'années, résulte d'une carence de l'autorité administrative et génère une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit àla vie ; il est également porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, la rentabilité et l'existence même des magasins spécialisés étant directement affectées par la crise liée aux attaquesde requin ;

- l'interdiction de la baignade et des activités nautiques est devenue permanente ; elle ne constitue donc plus une mesure de police adaptée et proportionnée ;

- la prévention du risque requin implique que soient mis en œuvre de nouveaux dispositifsde prélèvements de requins-bouledogues et requins-tigres, particulièrement dans la Réserve Marine où, au niveau des zones de protection renforcée englobant les plages populaires, devraient être installés des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant (tous les 200 mètres par exemple) ;

- l'installation de filets maillants tels que ceux existant en Australie ou en Afrique du Sud s'avère également nécessaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juillet 2019, le préfet de La Réunion conclut aurejet de la requête n° 1901013.

Le préfet soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas utilement invoquée ;

- l'actuelle mesure d'interdiction, qui a permis de sauver des vies humaines et donne lieu àdes verbalisations, ainsi que les autres mesures déjà prises constituent une réponse appropriée au risque requin.

IV - Par une requête enregistrée le 28 juin 2019 sous le n° 1901014, la SARL La Tortue, représentée par son gérant M. V, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de La Réunion du 13 février 2019 portant réglementation de la baignade et de certaines activités nautiques dans la bande des 300 mètres

et,simultanément, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre les mesures suivantes « de nature à rééquilibrer le rapport entre les squales et l'Homme » :

- ordonner un prélèvement plus important des requins sur la zone Ouest ;

- installer des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant dans les zones de protection renforcée de niveau 2 de la Réserve Marine ;

- installer en outre des filets maillants dans ces mêmes zones ;

2°) à défaut d'une suspension d'exécution de l'arrêté préfectoral, d'enjoindre à l'autorité administrative de prendre néanmoins les mesures décrites ci-dessus, celles-ci devant être complétéespar la mise en œuvre d'une « évaluation du risque réalisée tous les 6 mois avant de pouvoir permettre la réouverture des plages ».

La SARL La Tortue soutient que :

- son activité de vente d'articles de plage est sensiblement affectée par l'actuelle interdiction des activités nautiques ; elle a donc intérêt à agir au titre d'un référé-liberté ayant pourobjet de contraindre l'autorité administrative à prendre des mesures plus pertinentes ;

- dès lors que l'interdiction n'est pas respectée, que les autres dispositifs actuels sont inappropriés et insuffisants et que la présence des requins-bouledogues et requins-tigres est extrêmement importante, La Réunion est confrontée à un risque d'attaques considérable ; ainsi, deuxattaques mortelles ont déjà eu lieu depuis le début de l'année 2019 ; face à cette urgencecaractérisée, des mesures plus radicales doivent donc être mises en œuvre ;

- cette situation, qui se prolonge depuis un grand nombre d'années, résulte d'une carence de l'autorité administrative et génère une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit àla vie ; il est également porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, la rentabilité et l'existence même des magasins spécialisés étant directement affectées par la crise liée aux attaquesde requin ;

- l'interdiction de la baignade et des activités nautiques est devenue permanente ; elle ne constitue donc plus une mesure de police adaptée et proportionnée ;

- la prévention du risque requin implique que soient mis en œuvre de nouveaux dispositifsde prélèvements de requins-bouledogues et requins-tigres, particulièrement dans la Réserve Marine où, au niveau des zones de protection renforcée englobant les plages populaires, devraient être installés des drum-lines de manière permanente et en nombre suffisant (tous les 200 mètres par exemple) ;

- l'installation de filets maillants tels que ceux existant en Australie ou en Afrique du Sud s'avère également nécessaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juillet 2019, le préfet de La Réunion conclut aurejet de la requête n° 1901014.

Le préfet soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas utilement invoquée ;

- l'actuelle mesure d'interdiction, qui a permis de sauver des vies humaines et donne lieu à des verbalisations, ainsi que les autres mesures déjà prises constituent une réponse appropriée au risque requin.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu la décision du président du tribunal désignant M. X, vice-président, en qualité de juge des référés.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'environnement ;

- le décret n° 2007-236 du 21 février 2007 portant création de la réserve naturelle nationale marine de La Réunion ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 3 juillet 2019 à 9 heures 30 :

- le rapport de M. X., juge des référés ;

- les observations de M. N, président de l'association OPR, qui réitère l'ensemble de ses conclusions et moyens ;

- les observations de M. L, gérant de l'EURL Stéphane Lescarret, qui réitère l'ensemble deses conclusions et moyens ;

- les observations de V, gérant de la SARL La Tortue, qui réitère l'ensemble de ses conclusions et moyens ;

- les observations de M. C, représentant le préfet de La Réunion, qui confirme les écrituresen défense.

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demandeen ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public (...) auraitporté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge desréférés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

2. Par leurs requêtes déposées le 28 juin 2019 et enregistrées sous les n°s 1901011, 1901012, 1901013 et 1901014, qu'il y a lieu de joindre, l'association Océan Prévention Réunion (OPR) et trois entreprises concernées par les activités nautiques sur la côte Ouest de La Réunion, à

savoir l'EURL Stéphane Lescarret, la SARL Ziclone Boutique Parska et la SARL La Tortue, ont saisi le juge des référés, sur le fondement des dispositions précitées, pour que soit constatée l'atteintegrave et manifestement illégale portée par l'autorité administrative, dans le contexte de la « crise requin » qui sévit à La Réunion depuis l'année 2011, aux libertés fondamentales que constituent ledroit à la vie et la liberté du commerce et de l'industrie. Leurs conclusions tendent à ce que soientprononcées, d'une part, la suspension d'exécution de l'arrêté préfectoral du 23 février 2019 par lequel a été reconduite pour un an la mesure d'interdiction quasi-générale de la baignade et des activités nautiques dans la bande littorale des 300 mètres et, d'autre part, des injonctions adressées àl'autorité administrative pour que soient prises d'autres mesures, visant directement les espèces responsables des attaques, qui seraient de leur point de vue davantage à même de remédier au risque requin, particulièrement dans le périmètre de la Réserve Marine.

3. Il résulte des éléments circonstanciés produits par les requérants, non contestés par l'administration, que les attaques de requin mortelles ou mutilantes sont demeurées très nombreusesdepuis qu'a été instaurée le 26 juillet 2013 la première mesure d'interdiction quasi-générale de baignade et d'activités nautiques sur le littoral réunionnais. En effet, pour s'en tenir aux seules attaques mortelles, suite aux 5 décès constatés entre le 19 février 2011 et le 15 juillet 2013, ce sontencore 6 attaques mortelles qui sont survenues depuis le 14 février 2015, les victimes étant des surfeurs ou bodyboardeurs, mais aussi une baigneuse et un pêcheur de bichiques, les deux dernièresattaques ayant eu lieu le 30 janvier 2019 à Sainte-Rose et le 9 mai 2019 à Saint-Leu. Alors mêmeque l'imprudence et le non-respect de la réglementation ont concouru à la persistance des attaquesmortelles, il y a lieu de constater le caractère désastreux de cette situation, observée à La Réuniondans des proportions tout à fait anormales par rapport aux statistiques d'attaques concernant d'autres lieux a priori autant exposés, ainsi que l'insuffisance manifeste des mesures prises jusqu'à ce jourpour y remédier.

4. Ainsi que cela est soutenu par les requérants, une accentuation des prélèvements de requins-bouledogues et requins-tigres est au nombre des options à envisager, sans qu'y fasse nécessairement obstacle la réglementation propre à la Réserve Marine. Car si le décret du 21 février2007 portant création de cette réserve a notamment pour objet d'interdire en principe toute atteinteaux animaux d'espèces non domestiques, d'interdire et de réglementer la pêche professionnelle, deloisir et la pêche sous-marine et d'encadrer la circulation humaine et de véhicules nautiques, des autorisations dérogeant à l'ensemble de ces mesures peuvent être délivrées par le préfet en vue d'assurer la gestion de la réserve. En vertu du 2° de l'article 2 du décret, le préfet peut égalementprendre toutes mesures pour limiter les espèces surabondantes ou éliminer les espèces envahissantes. Ainsi, le préfet peut notamment autoriser, à des fins de protection de la sécurité des personnes, desmesures de prélèvements des espèces dangereuses (CE 27/11/2015 n° 381826, commune de Saint-Leu).

5. Cela étant, la requête aujourd'hui soumise au tribunal s'inscrit dans le cadre spécifiquedu référé-liberté. Au titre de la procédure régie par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés peut certes ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder la liberté fondamentale, y compris le droit à la vie ou la liberté du commerce etde l'industrie, à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale, mais il ne peut faireusage de ce pouvoir d'injonction que si la situation qui lui est soumise permet de prendre utilementet à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaire. A cet égard, les mesures de prélèvements de requins ou d'installation de dispositifs limitant leur incursion dans

certaines zones, dont les effetsfavorables éventuels sont insusceptibles de se produire à bref délai, ne peuvent être prescrites par lejuge du référé-liberté (CE 13/08/2013 n° 370902 Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Leu).

6. Il résulte de ce qui précède qu'à supposer que puisse être constatée en l'espèce une carence de l'autorité administrative, résultant de ce qu'elle aurait dû, en complément ou en remplacement de l'interdiction de baignade et d'activités nautiques, prendre des mesures telles que l'accentuation des prélèvements de requins ou l'installation de drum-lines et de filets maillants selon des modalités autres que ce qui a été pratiqué jusqu'ici, en agissant plus franchement dans le périmètre de la Réserve Marine, et à supposer que cette carence puisse se rattacher à la notion d'illégalité manifeste, les dispositifs de prélèvement ou de protection sollicités par les requérants nesont pas au nombre des mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre de la présente instance.

7. Quant à la mesure de suspension d'exécution sollicitée à l'égard de l'arrêté du 13 février2019 par lequel a été prorogée l'interdiction de baignade et d'activités nautiques, il n'est en aucune manière démontré qu'une mesure immédiate, prenant effet en juillet 2019, consistant à permettre à lapopulation d'accéder plus largement à la mer serait bénéfique dans la perspective d'une réduction durisque requin.

8. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes soumises au juge du référé-liberté par l'association OPR et les sociétés Lescarret, Ziclone et La Tortue ne peuvent qu'être rejetées.

ORDONNE :

Article 1er : Les requêtes n° 1001011, n° 1901012, n° 1901013 et n° 1901014 sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Océan Prévention Réunion (OPR), à l'EURL Stéphane Lescarret, à la SARL Ziclone Boutique Parka, à la SARL La Tortue et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de La Réunion.

Fait à Saint-Denis le 29 avril 2019.