

06. IDENTIFICATION DE LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE DANS LES MISSIONS DE SAUVETAGE, DE SÉCURITÉ DES NAVIRES ET D'ADMINISTRATION DE LA NAVIGATION MARITIME ET PROPOSITIONS DE MAÎTRISE DES RISQUES

APAM Pierre-Louis LEFEVER

Les agents de l'État sont comptables de leurs actes. Ce principe simple s'applique toutefois au travers de régimes juridiques parfois complexes et souvent méconnus des agents eux-mêmes, de sorte que l'écart peut être important entre la perception du risque juridique par l'agent lui-même et la réalité de celui-ci. L'objet de cette étude est donc d'identifier les conditions dans lesquelles la responsabilité individuelle des agents civils et militaires peut être engagée à l'occasion d'actes et opérations commises dans le cadre du sauvetage en mer, de la sécurité des navires et de l'administration de la navigation, pour ensuite proposer des mesures visant à maîtriser les risques. L'angle choisi est celui de la responsabilité pénale, qui est la plus déstabilisante pour l'agent lui-même et pour l'administration.

RÉSUMÉ

La conscience du risque pénal pour les agents civils et militaires n'a fait que croître ces dernières années, à la lumière de procédures judiciaires qui ont conduit à mettre en cause des agents de l'administration, et dans certains cas plus rares à les poursuivre pénalement. Cette judiciarisation s'inscrit dans un contexte plus global dans lequel les victimes d'une faute commise par l'administration, qui peut être réparée par voie gracieuse ou devant les juridictions administratives, exigent qu'un individu soit reconnu coupable. Toutefois, le nombre de condamnations ne semble pas avoir connu de réelle augmentation. En effet, le cadre juridique en vigueur ne permet pas si facilement qu'un agent public soit reconnu coupable pour des actes commis dans le cadre de ses fonctions, d'abord et avant tout parce qu'une erreur commise par un agent ou une irrégularité au sens administratif ne constitue pas nécessairement une infraction. Dès lors, cette étude s'est d'abord concentrée sur les conditions légales nécessaires à la caractérisation d'une infraction commise par un agent civil ou un militaire.

Pour un examen plus poussé de ce qui pourrait constituer une faute pénale, il a ensuite été nécessaire d'analyser la réglementation technique applicable: qu'a fait l'agent qu'il n'aurait pas dû faire au regard des textes ?

L'examen de ces textes a été l'occasion d'identifier des fragilités juridiques certaines, mais aussi parfois des confusions de la part de l'administration dans l'interprétation à leur donner. Les solutions proposées ne sont donc pas toutes d'ordre exclusivement juridique, mais impliquent également des actions tournées aussi bien vers les services que vers les professionnels, mais aussi vers le procureur de la République, qui décide seul de l'opportunité des poursuites.

RECOMMANDATIONS

1.

Inscrire dans la loi, par exemple par un article L. 742-8-1 du code de la sécurité intérieure, que les opérations de secours, de recherche et de sauvetage constituent une obligation de moyens et non de résultat. Une option possible serait de retenir la formulation retenue par la jurisprudence administrative : l'Etat est tenu de prendre les mesures appropriées en vue d'assurer la sauvegarde de la vie des personnes qui sont en péril en mer « en considération des moyens dont il dispose et compte tenu des difficultés et des aléas de son intervention ».

2.

- Ouvrir un chantier de refonte, à droit constant, du décret n° 84-810, de l'arrêté du 23 novembre 1987 et de son règlement annexé et mieux faire ressortir les possibilités de dérogation;
- Réécrire l'article 55 du décret 84-810, définir collectivement les règles qui acceptent des dérogations et demander aux services de recenser les dérogations admises par le passé ;
- Modifier les articles 8.1 et 57 du décret en supprimant pour le chef de centre l'obligation de suspendre le permis de navigation en cas de prescription non exécutée et élever au rang de délit le fait pour un armateur de ne pas exécuter une prescription ;
- S'assurer que la portée juridique du permis d'armement et du permis de navigation est bien comprise des services et des administrés ;
- Rectifier les permis d'armement qui ne sont pas conformes aux règles de sécurité applicables ;
- Analyser au niveau national les dérogations aux titres et brevets les plus courantes, préciser dans le décret n° 2015-723 (article 6) que les dérogations ne sont possibles que si l'armement propose des dispositions compensatoires suffisantes en matière de sécurité et en tirer des conséquences au niveau réglementaire par la création ou la modification de certains d'entre eux.

3.

Ouvrir des discussions avec les professionnels de la pêche tendant à garantir une meilleure cohérence entre les autorisations de pêche et les prescriptions du permis de navigation.

4.

Toiletter les procédures opérationnelles en matière de sauvetage en mer les plus anciennes et en proposer une concernant le sauvetage de migrants en Manche-Mer du Nord assumée par la centrale.

5.

Étudier les pistes permettant de confier aux directeurs de CROSS plus de souplesse dans la gestion de leurs effectifs, notamment issus de la Marine nationale.

6.

- En matière de sauvetage, en s'appuyant sur un parangonnage européen, concevoir des règles communes en matière de temps de travail à proposer aux directeurs de CROSS et à leur autorité organique (les DIRM);
- S'agissant des dérogations aux titres et brevets, rédiger l'arrêté prévu par l'article 8 du décret n° 2015-723, instaurer un suivi national des dérogations et s'interroger sur la révision des brevets en vigueur.

7.

- Former les cadres de l'administration de la mer sur la responsabilité administrative, pénale et civile des principales opérations et actes pris dans le domaine des affaires maritimes et procéder à certains rappels de procédure pénale ;
- Proposer aux encadrants, en priorité lors de la prise de poste, une fiche pédagogique leur permettant de procéder à un certain nombre de rappels auprès de leurs équipes, notamment sur les conditions d'engagement de la responsabilité pénale, sur la différence entre mise en cause et condamnation et sur les devoirs du fonctionnaire et du militaire.

8.

- Demander à chaque directeur interrégional d'organiser une visite tous les ans du procureur de la République territorialement compétent au sein des CROSS et des CSN pour que les agents présentent leur métier et fassent part de leurs difficultés, le cas échéant en présence du préfet maritime ;
- Au sein de l'ESPMer, proposer des actions de formation dirigées vers les services d'enquête pour qu'ils comprennent mieux le cadre juridique applicable ;
- Rendre plus systématique le recours à des enquêtes administratives après des événements de mer. Bien que la procédure administrative et la procédure judiciaire soient totalement indépendantes, une enquête administrative menée sur une affaire complexe permettrait d'éclairer les services enquêteurs, notamment pour éviter les erreurs d'appréciation dues à la spécificité du milieu maritime et des réglementations relatives à la sécurité des navires et de la navigation.

9.

- À l'occasion de réunions avec les professionnels et usagers de la mer, ou lors des campagnes de sécurité des loisirs nautiques, les responsabilités respectives de l'administration et de l'armateur pourraient être rappelées de manière pédagogique ;
- Assumer une réelle police du permis de navigation par les services AEM pour rappeler l'importance d'exécuter les prescriptions fixées lors des visites de sécurité, conformément à l'article L. 5241-12 du code des transports, et proposer aux parquets une politique ferme de sanction en cas de méconnaissance des prescriptions par les armateurs.

10.

Mettre en place un module de formation à distance à l'ensemble des agents des CROSS et des CSN et proposer une formation plus approfondie à l'échelle des DIRM en procédure pénale, le cas échéant avec l'intervention d'un cabinet d'avocat dont les propos auront été discutés en amont avec le personnel encadrant.

11.

Dans le cadre des réunions périodiques entre le bureau SNCl et les chefs de service opérations des CROSS, choisir les opérations qui mériteraient d'être partagées et évoquer ces cas lors de séminaires auxquels participeraient les directeurs de CROSS et des CMS.

12.

- Ouvrir une discussion avec la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) tendant à proposer une permanence juridique au niveau régional. À défaut, proposer aux DIRM de passer des conventions avec les services de l'Etat dotés d'un service juridique performant.
- S'assurer du fondement juridique des conventions passées avec des cabinets d'avocats en amont de la protection fonctionnelle et, une fois celle-ci clairement identifiée, confier au secrétariat général la définition d'une convention type avec des cabinets d'avocats, qui comprendra notamment une grille tarifaire, et demander à la direction des affaires juridiques de relire et approuver chaque convention passée par les services déconcentrés.

13.

Alerter le ministère chargé de la fonction publique sur les effets de la décision n° 2024-1098 du Conseil constitutionnel sur le personnel à statut militaire afin de statuer sur leurs demandes futures, suivre les travaux législatifs et proposer que le code de la défense prévoie que le critère fonctionnel prévale dans la désignation de l'autorité compétente pour prendre en charge la protection fonctionnelle et enfin adapter dès à présent les instructions internes.

14.

Étudier avec le ministère de la justice l'opportunité de réviser l'article 697-1 du code de l'organisation judiciaire de façon à soustraire à la compétence des tribunaux visés au décret n°2014-1443 du 3 décembre 2014 les infractions commises par les militaires dans le cadre de leurs missions prises sur le fondement du code de la sécurité intérieure et du code des transports.

15.

Rappeler aux services la possibilité de demander un dépaysement judiciaire et proposer aux services de l'évoquer avec les parquetiers à l'occasion de leurs réunions de travail.

16.

Compléter les instructions adressées aux DDTM/DML par des consignes en matière de signalement des infractions sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale ; développer les outils métiers existants pour permettre de croiser des informations relevant de réglementations sectorielles (police des pêche et police de la navigation principalement).