

Rapport de mission relatif à la protection juridique des sauveteurs bénévoles en mer



Rapport d'Éric BOTHOREL - Député des Côtes d'Armor - Parlementaire en mission auprès du Premier ministre du 16 mai 2025 au 15 novembre 2025

Remis à Madame Catherine CHABAUD,
Ministre déléguée auprès de la ministre de la
Transition écologique, de la Biodiversité et
des Négociations internationales sur le
climat et la nature,
chargée de la Mer et de la Pêche

« Si vous voulez aller sur la mer, sans aucun risque de chavirer, alors, n'achetez pas un bateau : achetez une île ! »

Marcel Pagnol dans Fanny



A Tintin, regretté patron du Loguivy de la Mer avec lequel j'ai navigué.

Eric Bothorel



Avant-propos

Député, je sais personnellement ce que je dois à la SNSM. Mon grand-père chef-mécanicien, mon père capitaine au long cours, et maintenant, un de mes fils lui aussi servant la Marchande comme chef-mécanicien, cette filiation marine m'a amené à avoir la chance, le bonheur, d'être canotier pendant plusieurs années, à la station de sauvetage de Loguivy de la Mer, dans les Côtes d'Armor.

Je suis donc particulièrement heureux que l'on me confie cette mission.

Désormais, je suis un membre actif d'une association improbable mais fameuse : l'APOC. L'Apoc est l'association des propriétaires ouvriers de coques (ou comment prendre avec philosophie une fortune de mer sans conséquences humaines) ! Au large des Côtes d'Armor, quand la mer baisse, les rochers montent... Et même les plus chevronnés les talonnent parfois « à l'insu de leur plein gré ».

Si, comme le disait Audiard, le marin a une forte propension à faire des phrases, il reste étonnamment discret sur ses exploits, surtout ceux qui l'ont conduit à décoller, avec leur bateau, les berniques des rochers innombrables qui parsèment les environs.

Il a ainsi été reconnu que j'avais plus contribué à aider d'autres comme équipier, que je n'avais talonné comme plaisancier.

Mes auditions le long des rivages métropolitains ont d'abord été l'occasion de rencontrer des bénévoles de la SNSM et de les assurer, modestement, de la reconnaissance de la représentation nationale.

J'ai trouvé là du dévouement, de l'engagement, un sens des responsabilités qui a été renforcé par les épreuves traversées par la SNSM.

Fascinés par les Etats-Unis ou à la remorque de cette société où les hommes et femmes de loi sont centraux, la France n'était peut-être pas tout à fait prête pour aller à total contre-courant d'une opinion publique qui répond par le principe de précaution à tout risque envisageable et par l'assignation de présumés responsables à tout risque réalisé.

Seules les situations de crise grave peuvent amener des groupes à abandonner le confort douillet du fantasme d'une société sans risque aucun. Les tribunaux n'ont jamais été autant saisis, aussi bien en matière civile que pénale, les législateurs, dont je suis, n'ont jamais autant produit de lois qui produisent autant de normes, fictions et journaux consacrent de plus en plus de place au droit et à ses entraves.

La SNSM ne s'attendait probablement à devoir se confronter aux tempêtes juridiques, aux écueils normatifs, aux vagues et vents mauvais des tribunaux. Alessandro Baricco dans Océan Mer écrivait que « La mer est sans routes, la mer est sans explications. »

Ce n'est pas simple à l'heure où tout le monde veut une explication sur tout.

Je tiens à remercier les services de l'État et plus particulièrement la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture.

Tous les bénévoles de la SNSM rencontrés le long de la Manche, de l'Atlantique et de la Méditerranée et qui ont contribué par écrit sur une page internet dédiée.

J'ai eu l'occasion de rencontrer des bénévoles des stations SNSM du Conquet, de Portsall, Loguivy de la Mer, Saint Quay Portrieux, Trébeurden, Ploumanac'h, Port Dielette, Goury, d'Arès, de Lège Cap Ferret, d'Arcachon, de Fréjus, Bandol et Ouistreham. Mes collègues et amis, Didier Le Gac, Stéphane Traveret, Sophie Panonacle et Christophe Blanchet m'ont accompagné et ont facilité ces échanges

Je salue aussi l'amiral Emmanuel de Oliveira et tout le conseil d'administration de la SNSM.

Je salue aussi mon collaborateur, Olivier Dulucq, et celles et ceux qui ont contribué par leurs travaux à ce rapport. Tous se reconnaîtront.

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	4
INTRODUCTION	7
1. HISTOIRE ET ETAT DES LIEUX DU SAUVETAGE EN MER	10
1. BREFS RETOURS SUR L'HISTOIRE DE LA SNSM : UN ENGAGEMENT DE MARINS POUR LES MARINS	11
LA CREATION ET LE DEVELOPPEMENT DE LA SNSM	13
2. LES ACTIVITES DE LA SNSM REPENDENT A LA NECESSITE DE L'ASSISTANCE EN MER, INSCRITE DANS LE DROIT INTERNATIONAL	16
3. UNE COORDINATION DU SAUVETAGE TRES OPERATIONNELLE	18
4. UN SAUVETAGE BENEVOLE FRAGILE DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS :	22
5. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, PARTENAIRES INCONTOURNABLES DES STATIONS LOCALES	24
6. LA SURVEILLANCE DES PLAGES SOUS TENSION.....	26
7. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT QUI A FORTEMENT AUGMENTE, MAIS DESORMAIS SOUS TENSION.....	28
2. QUELLE RESPONSABILITE ET QUELLE PROTECTION FACE AUX RISQUES POUR LES SAUVETEURS BENEVOLES EN MER ?	30
1. LA RESPONSABILITE PENALE DU SAUVETEUR EN MER REPOSE SUR LE DROIT COMMUN ET LES NORMES APPLICABLES EN DROIT MARITIME :	32
1.2 EN QUALITE DE NAVIGANTS LES SAUVETEURS EN MERS BENEVOLES EN MER SONT EGALEMENT SOUMIS AU REGIME DES INFRACTIONS PENALES APPLICABLES EN DROIT MARITIME	33
1.5 LE CAS DES SANCTIONS PROFESSIONNELLES.....	40
2. LA RESPONSABILITE DE LA SNSM COMME PERSONNE MORALE.....	42
3. LA PROTECTION FONCTIONNELLE DES SAUVETEURS BENEVOLES EN MER : UN DROIT ISSU DU REGIME DU COLLABORATEUR OCCASIONNEL DU SERVICE PUBLIC (COSP) :	44
4. INSCRIRE DANS LA LOI QUE LE SAUVETEUR EN MER BENEVOLE PEUT BENEFICIER DU STATUT DE COLLABORATEUR OCCASIONNEL DU SERVICE PUBLIC POUR LES MISSIONS ACCOMPLIES POUR LE COMPTE DU SERVICE PUBLIC	48
5. TRIBUNAUX MARITIMES ET PRIVILEGE DE JURIDICTION	51
3. QUELLE PROTECTION JURIDIQUE POUR LES SAUVETEURS BENEVOLES ?	53
1. PROTECTION JURIDIQUE ASSURANTIELLE	55
2. Envisager le sauvetage comme un contrat : une funeste idée.....	56
3. De la pertinence d'un contrat entre État et SNSM ?	58
4. REMORQUAGES ET ACTIVITES « COMMERCIALES »	60
5. UNE PROTECTION SOCIALE MARITIME POUR LES BENEVOLES DE LA SNSM	62
6. LES FORMATIONS SNSM COMME TREMPIN VERS UNE PROFESSIONNALISATION MARITIME ?	62
7. SOUTENIR LE BENEVOLAT ET LE PROJET ASSOCIATIF.....	64
8. S'INSPIRER DU STATUT DES POMPIERS VOLONTAIRES POUR INSCRIRE DANS LA LOI UN STATUT SPECIFIQUE AU SAUVETAGE BENEVOLE EN MER	67
4. VERS UN « LIVRE BLANC » DU SAUVETAGE EN MER	68
1. MIEUX DEFINIR LE PERIMETRE DES MISSIONS DE SAUVETAGE	69
2. LE CAS PARTICULIER DU SAUVETAGE EN MER DES MIGRANTS.....	71
5. PRECONISATIONS ET CONCLUSIONS	75
4. ANNEXES	85

Introduction

A tort, présentée parfois comme une zone de non-droit, la mer est peut-être l'espace où se manifeste le plus fortement, le plus naturellement, le plus nécessairement, la solidarité.

Sur les océans, comme dans les origines du mot, la solidarité est bien une affaire collective, ne pouvant relever de la seule éthique individuelle. C'est pourquoi il est troublant que cette solidarité, cet altruisme, cet engagement à la réciprocité se retrouvent, par la mise en cause d'individus devant la barre d'un tribunal, renvoyés à leur responsabilité individuelle.

Plus qu'en tout autre domaine, on sait, par exemple, que la voile est par essence une aventure collective, où chacun dépend des fautes de l'équipage, de la fragilité des embarcations, mais surtout de la puissance des éléments. Avec Victor Hugo, qui a si souvent chanté la majesté et la fureur des océans, on se souvient que parfois « la mer est une vaste douleur, elle ne peut être domptée. »

Pourtant, les individus et les tribunaux cherchent des responsabilités, cherchent à dompter, maîtriser, aspirent à ce que l'on légifère sur cet univers mobile, parcourus par des femmes et des hommes qui savent, pour la plupart, que « naviguer : c'est accepter les contraintes que l'on a choisies. C'est un privilège. La plupart des humains subissent les obligations que la vie leur a imposées » comme le disait le grand marin Eric Tabarly.

« Pour que la mer n'ait plus jamais le goût des larmes » et pour que les sauveteurs bénévoles de la SNSM continuent de tenir la barre plutôt que de se retrouver à la barre d'un tribunal, le Premier ministre, François Bayrou, m'a confié la mission d'étudier, le 16 mai 2025, le renforcement et la protection du statut des sauveteurs bénévoles.

Cette mission trouve sa source dans un drame - appelé le naufrage du Breiz - qui s'est déroulé en 2021 au large de Lion-sur-Mer dans le Calvados. La SNSM de Ouistreham avait été appelée pour porter secours à un chalutier-coquilleur. Trois marins avaient trouvé la mort lors de cette intervention. Il convient de se souvenir d'eux : Quentin Varin, Steven et Jimmy Gibert, périés en mer.

Des poursuites avaient ensuite été engagées contre la SNSM et le patron du canot avait été jugé puis relaxé par le tribunal maritime du Havre, en juin 2024.

Cette procédure judiciaire a profondément marqué les membres de la SNSM.

Cette mission aurait pu être faite plus tôt.

C'était notamment la volonté de Hervé BERVILLE, lorsqu'il était Secrétaire d'État à la Mer. Mais et nous en avons échangé, il fallait laisser la justice faire son œuvre et ne pas interférer dans ce processus qui a été douloureux et perçu comme injuste par les sauveteurs bénévoles de la France entière.

Puis les aléas de la vie politique, avec de nombreux changements d'équipage ces derniers mois, ont retardé la mise en œuvre de cette mission. Ce rapport sera remis à un nouveau gouvernement. Mais il sera remis à une ministre, Catherine CHABAUD, qui sait très bien ce que le sauvetage en mer. Ainsi, en 2020, elle avait apporté son soutien à la SNSM en témoignant¹, lors du Mille SNSM, organisé lors de la journée nationale des sauveteurs en mer

« Comme de nombreux marins, j'ai moi aussi fait appel aux Sauveteurs en Mer. Ce jour-là, s'ils n'avaient pu intervenir, ma situation critique aurait sans doute conduit à mobiliser des moyens plus lourds. Quelles que soient l'heure et les conditions météo, les Sauveteurs en Mer de la SNSM donnent leur temps, leur énergie, leurs compétences, pour porter assistance et sauver des vies. Pour moi, ils incarnent le mot engagement et forcent l'admiration. Leur donner les moyens d'investir dans des canots plus performants, de former de nouveaux sauveteurs, pour mener leur mission à bien, est indispensable. Voilà pourquoi, comme je le peux, je soutiens les Sauveteurs en Mer. »

Il ne s'agit pas, à travers ce rapport, de se substituer à la SNSM, d'étudier les éventuelles évolutions de son modèle, les questions budgétaires et de renouvellement de sa flotte. Le sujet avait été longuement abordé par le rapport du sénateur vendéen, Didier Mandelli, que j'ai tenu à rencontrer au début de cette mission.

Qu'il me soit permis toutefois de rappeler qu'un autre drame a marqué fortement la SNSM et a permis une mobilisation nouvelle de volontés et de moyens pour préserver cette institution. Il y a six ans, le 7 juin 2019, Dimitri Moulic, Yann Chagnolleau et Alain Guibert, sauveteurs de la SNSM, ont perdu la vie dans le naufrage de leur canot, sur la côte des Sables-d'Olonne.

Les faits se sont déroulés dans la matinée, alors que la tempête Miguel frappait les côtes de l'Atlantique. On relevait des pointes de vent supérieures à 100 km/h. Sept sauveteurs étaient partis en mer à bord du canot Jack Morisseau pour se porter au secours d'un bateau de pêche sorti en mer plus tôt dans la matinée. Hélas, trois payèrent de leur vie ce sauvetage.

Un hommage national leur fut rendu, en présence du Président de la République, Emmanuel Macron. Et depuis ce sont de nouveaux financements, de nouveaux moyens, inscrits dans la loi, qui ont été destinés à la SNSM, à son fonctionnement comme à ses investissements. Les temps budgétaires difficiles ont conduit l'an dernier quelque baisse de financements publics. Plusieurs parlementaires seront vigilants à ce que les arbitrages budgétaires soient tenus.

Laissons les morts à la mer et parlons des vivants, des forces vives que sont les bénévoles de la SNSM. C'est là le sujet.

Il convient de faire un court rappel historique de ce sauvetage en mer « à la française », construit autour du bénévolat et de l'histoire plus que séculaire d'hommes et femmes de bonne volonté. L'histoire est connue, mais elle est centrale pour rappeler que le projet associatif de la SNSM et de celles qui l'ont précédé ne peut être réduit au sauvetage sous coordination de l'État.

Nous avons voulu aussi rappeler que le droit de la mer est d'abord un cadre international, de solidarité entre gens de mer, d'obligations de sauvetage juste pondérées par les risques et dangers inhérents à cet univers. Toutefois, j'ai tenu à consacrer un chapitre à une dimension en très forte expansion dans les activités de la SNSM : le sauvetage des migrants. Je ne crois pas que cela soit soutenable, ni même souhaitable. Je m'en expliquerai.

¹ <https://millesnsm.org/ambassadeurs>

Puis, dans le cadre normatif actuel, nous analyserons les conditions d'engagement de la responsabilité de la SNSM et des sauveteurs bénévoles en mer, tant en matière pénale que civile.

Ensuite, nous étudierons l'adaptation du régime de la responsabilité du collaborateur occasionnel du service public en matière de sauvetage bénévole en mer et le renforcement de sa protection pour la SNSM. Ce cadre nous semble le plus protecteur, à la condition de le préciser dans le droit.

Nous étudierons comment améliorer la protection juridique et fonctionnelle des bénévoles de la SNSM. Nous voulons ouvrir de nouveaux droits aux bénévoles de la SNSM. C'est pourquoi, il faut engager le travail entre le Ministère en charge de la Mer, les parlementaires, et au premier rang la SNSM et ses bénévoles, d'un statut spécifique au sauvetage bénévole en mer, s'inspirant de celui des pompiers volontaires.

Tout au long des recommandations opérationnelles seront faites et sont reprises à la fin de ce rapport. Certaines sont législatives, d'autres sont réglementaires ou purement associatives.



« La réponse est le malheur de la question » écrivit Maurice Blanchot : la réponse vient toujours fermer certaines des portes que la question avait justement la vertu d'ouvrir.

Il demeurera de nombreuses questions à l'issue de ce rapport. Député, j'aurai pu me prêter à une écriture conclusive de solutions juridiques clés en mains. Les sujets sont trop complexes et connexes pour agir ainsi.

La SNSM, ses assureurs, ses conseils juridiques doivent s'emparer du sujet avec l'administration, singulièrement la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) DGAMPA et le Secrétariat Général de la Mer (SG Mer). C'est à cette condition qu'un statut protégeant les bénévoles du sauvetage en mer serait pleinement opérationnel.

Je suis prêt avec de très nombreux députés, de tous bords et de toutes les façades, à déposer une proposition de loi ou à soutenir un projet de loi, issus de ces travaux, en 2026.

1. Histoire et état des lieux du sauvetage en mer



1. Brefs retours sur l'histoire de la SNSM : un engagement de marins pour les marins

Le sauvetage en mer avant les associations de sauvetage : un mouvement polymorphe entre tradition bénévole et intervention étatique

Le secours aux personnes en détresses sur les mers a une histoire plurimillénaire. En effet, on en retrouve les premières traces dans la loi rhodienne durant l'antiquité, cette loi fait mention d'un devoir de sauvetage en mer pour les personnes en détresse.

Cette règle est reprise par l'empereur Auguste qui publie un senatus consulte au 1^{er} siècle de notre ère qui dispose que les habitants du littoral doivent secourir les naufragés et ceux qui ne le font pas seront punis.

Par ailleurs comme le montre Léa Tavenne, maîtresse de conférence à l'université Bretagne Sud, au Moyen âge « lorsque les habitants des cotes étaient témoins d'un naufrage en bord de mer, ils apportaient directement de l'aide aux navigants en difficultés. De nombreux exemples montrent des communautés entières mobilisées. »

L'introduction progressive d'une intervention étatique pour le sauvetage marin couplé à la solidarité des habitants du littoral

En 1681, le sauvetage en mer est néanmoins marqué par la promulgation de la grande ordonnance de la Marine, également dite « ordonnance de Colbert ». Un seul article concerne la question : « Enjoignons à nos sujets de faire tout devoir pour secourir les personnes qu'ils verront dans le danger du naufrage. Voulons que ceux qui auront attenté à leurs vies et biens soient punis de mort sans qu'il leur en puisse être accordé aucune grâce.² » » Cependant comme le précise Léa Tavenne son application n'est que partiel du fait que « les habitants du littoral, s'ils sont témoins, sont déjà venus en aide aux naufragés, plus par solidarité que pour répondre aux injonctions de l'ordonnance de la marine.

« En octobre 1743, une nouvelle ordonnance impose aux communautés les plus proches du naufrage « d'envoyer une chaloupe de dix hommes au moins » et de réquisitionner « des gens de mer si nécessaire ». En 1749, les échevins et des marchands du Havre constituent un « magasin de sauvetage » comprenant du matériel pour tenter d'aider des bâtiments en détresse (câbles, poulies) et, à compter de 1785, les postes de douane sont munis de boîtes « fumigatoires » pour « rappeler les asphyxiés à la vie. »

Les ancêtres de la SNSM : les premières organisations de sauvetage en mer

Les pionniers britanniques

La Royal Humane Society a été fondée à Londres en 1774 par deux médecins, William Hawes (1736-1808) et Thomas Cogan (1736-1818). Ils étaient préoccupés par le nombre de personnes prises à tort pour mortes. Les deux hommes voulaient promouvoir la nouvelle technique médicale controversée de réanimation et offraient de l'argent à quiconque sauverait quelqu'un au bord de la mort.

² Nicolas Sauvin, magazine de la SNSM *Sauvetage*.

La Royal Humane Society – alors appelée « Société pour le rétablissement des personnes apparemment noyées » – cherchait notamment à publier des informations sur la façon de sauver des personnes de la noyade et de fournir aux assistants médicaux bénévoles du matériel de base pour sauver des vies.

Peu à peu, des sections de la Royal Humane Society se sont installées dans d'autres régions du pays, principalement dans les ports et les villes côtières où le risque de noyade était élevé.

Les organisations françaises

La création et l'évolution de la Société Humaine des Naufragés de Boulogne sur Mer sur le modèle de la Royal Human Society

Le XIX^{ème} siècle marque l'effervescence du tourisme pour la haute société européenne, et le littoral n'échappe pas à cette tendance. La baignade est parée de bienfaits thérapeutiques et se développe une mode des bains de mer. Cette tendance venue d'outre-manche va vite arriver dans l'Hexagone. Ainsi les premiers établissements de bains de mer sont construits à Dieppe et à Boulogne-sur-mer, respectivement en 1822 et 1824.

Cependant cette pratique peu réglementée et surveillée engendre de nombreuses noyades. Le 30 novembre 1825 les autorités agréent la construction de la Société Humaine de Boulogne SHB . Elle a pour mission de recruter des surveillants de baignade, formés aux nouvelles méthodes de réanimation. » Suite à cette création le nombre de noyades baisse de façon drastique. De nombreuses sociétés de sauvetage ouvrent tout au long du littoral du Nord de la France sur le modèle de la SHB comme à Dieppe ou bien à Calais. Comme le montre Jean Patrick Marcq : « le terme « société humaine » est si renommé qu'il entre dans le langage commun pour désigner le sauvetage en mer ».

Bien qu'à l'origine ces Sociétés Humaine soient dédiées à la surveillance de la baignade, tout bascule en 1833 avec le naufrage du navire *l'Amphitrite*, survenu près de la plage de Boulogne sur Mer. Ce drame, qui causa la mort de 108 femmes, 12 enfants et 13 membres d'équipage et a profondément marqué les habitants de Boulogne, pousse alors la SHB à d'élargir ses missions au sauvetage en mer afin de prévenir de nouvelles tragédies. Cela se traduit par l'acquisition en 1834 du canot de sauvetage nommé *l'Amiral de Rosamel*. La flotte de sauvetage française est alors née.

La Société Centrale de Sauvetage des Naufragés (SCSN)

Au cours du XIX^e siècle, de nombreuses sociétés de sauvetages vont voir le jour, inspiré du modèle de la Société Humaine de Boulogne, c'est par exemple le cas de la Société Centrale de Sauvetage des Naufragés. Ainsi, une commission mixte est initiée par le ministre des Travaux publics de l'époque, Eugène Rouher, visant à « rechercher les mesures les plus propres à assurer sur le littoral un service complet de sauvetage. ». Le rapport recommande de regrouper sous une société privée toutes les sociétés de sauvetage existantes, cela se matérialise par la création de la Société Centrale de Sauvetage des Naufragés. Ainsi, « en haut lieu à Paris, comme dans tous les ports de France, décision est alors prise d'agir en se dotant de moyens sérieux pour le secours en mer. Ainsi est créée, à Paris, en février 1865, sous l'impulsion de l'amiral Rigault de Genouilly, la Société centrale de sauvetage des naufragés (SCSN). Des fonds sont engagés et partout on se cotise. Bientôt sortent des chantiers navals français les premiers canots destinés au sauvetage des naufragés en mer. L'ancêtre historique de la SNSM voit le jour.

C'est à Audierne et à Saint-Malo que vont naître, en 1865, les premières stations françaises de sauvetage sous forme d'un bâtiment spécifique. Le navire de sauvetage y est remisé et les hommes d'équipage, les « servants », sont dorénavant préparés et entraînés pour des sorties en mer les plus

périlleuses. En 1867, toujours sur l'Atlantique, les ports de Groix, Roscoff et l'île d'Ouessant, puis celui de l'île de Sein l'année suivante, sont à leur tour dotés d'une station et d'un canot avec son équipage de marins locaux entraînés régulièrement. En 1883, la SCSN gère 70 stations de canot de sauvetage. »³

Les Hospitaliers Sauveteurs Breton (HSB)

Ainsi, également sur le modèle de la SHB, une autre organisation voit le jour dans la seconde moitié du XIXe siècle. « Vient l'année 1873. Avocat général à Rennes, Henri Nadault de Buffon, arrière-petit-neveu du naturaliste, crée la Société des Hospitaliers Sauveteurs Bretons (SHSB) qui s'implante sur les cinq départements historiques bretons où des stations avec leur canot commencent à essaimer. La SHSB vivra de dons et de legs et le fondateur en énonce lui-même la nature : « Cette œuvre est à la fois une institution de sauvetage et de sauveteurs et une société de bienfaisance, de moralisation et d'encouragement au bien »⁴.

Par ailleurs il est important de souligner que ses secouristes bénévoles jouissent d'une grande popularité due à leur importance dans la sécurisation du littoral breton. « À l'heure où les bains de mer connaissent une grande vague de popularité, avec leur lot de nageurs à secourir et d'engins nautiques un peu antiques emportés vers le large, les Hospitaliers Sauveteurs Bretons acquièrent vite une grande popularité auprès des touristes tout en devenant le bras armé des sauvetages de bateaux de pêche ou de commerce. »⁵

A la lumière de ces initiatives de sauvetage, on peut constater que le secourisme français sur le littoral repose sur un savoir-faire solide porté par des institutions durables. C'est dans ce contexte qu'a pu naître et se développer une organisation nationale de secourisme maritime telle que la SNSM.

La création et le développement de la SNSM

Les différentes organisations de secourisme maritime sont comme tant d'autre infrastructures et institutions durement touchées par la Seconde guerre mondiale : « Malheureusement, la Seconde Guerre Mondiale porte un coup très dur aux deux sociétés de sauvetage. De nombreux abris sont détruits, les canots coulés ou détériorés. Les comptes sont exsangues. Parallèlement, les métiers de la mer reprennent de l'essor et les loisirs nautiques se développent, notamment le dériveur. La SCSN comme le HSB tentent de se reconstruire au fil des ans. Mais il faut se rendre à l'évidence : les deux structures n'ont plus les moyens de répondre efficacement aux besoins sur l'ensemble du littoral français⁶. » Ces deux entités, aux missions complémentaires, ne sont dès lors plus en mesure de répondre efficacement aux besoins croissants de surveillance et de secours sur l'ensemble du littoral français, dans un contexte marqué par le développement accéléré des activités professionnelles maritimes et des loisirs nautiques en pleine période de croissance qu'ont été les Trentes Glorieuses.

La fusion entre la Société Centrale de Sauvetage des Naufragés et des Hospitaliers Sauveteurs Bretons donne naissance à la SNSM

³ Nicolas Fichot, La naissance de la Société nationale de sauvetage en mer, cahiers français, avril 2019

⁴ Gérard Piouffre et Bernard Rubinstein, *Sauveteurs en mer*, Éditions Ouest-France, 2017.

⁵ ibid

⁶ J.P Marcq, Magazine Sauvetage, 2e trimestre 2025

Conscient de cette situation, Jean Morin, alors secrétaire général de la Marine marchande, confie en 1967 à une commission placée sous l'autorité de l'amiral Maurice Amman, préfet maritime de la 2^e région à Brest, la mission d'étudier la possibilité d'une fusion entre les deux structures pour pérenniser le sauvetage en mer français face au développement du tourisme de masse, y compris sur le littoral. Cette mission aboutit à la création, le 15 octobre 1967, de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), issue de la fusion de la SCSN et des HSB dans le but d'harmoniser les moyens du sauvetage en mer français. La nouvelle organisation avait préalablement été déclarée à la préfecture de police de Paris le 1^{er} juin 1967. L'amiral Maurice Amman devient le premier président de la SNSM. Le pavillon de la SNSM, conçu par le peintre de la Marine Marin-Marie et adopté le 13 décembre 1967, résulte de la combinaison des emblèmes distinctifs des deux anciennes sociétés. La dénomination initialement retenue, « Société nationale pour la sauvegarde de la vie humaine et le sauvetage des naufragés en mer et sur les côtes », est rapidement jugée trop longue. Le 20 janvier 1968, elle est simplifiée pour devenir la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), appellation désormais connue du grand public. Les hospitaliers bretons apportent plus de 250 postes de secours.

Un important travail d'harmonisation et de modernisation des moyens et pratiques issus des anciennes structures est mené. Parallèlement aux interventions en mer (au-delà des 300 mètres du rivage), une organisation dédiée à la surveillance des plages est progressivement mise en place sur l'ensemble du littoral national. De plus en 1969 les premiers centres de formation de nageurs sauveteurs voient le jour.⁷ Ainsi, près de 1 000 jeunes sont formés chaque année au secourisme, au sauvetage aquatique, à la conduite d'engins motorisés (quads, zodiacs) et à la radiotéléphonie, grâce à la création de 30 centres de formation. L'ouverture de ces centres de formation s'accompagne de la création du pôle national de formation à Saint Nazaire en 2011 et le nombre de nageurs-sauveteurs passe de 80 en 1975 à plus d'un millier en 1995, ceux-ci intervenant principalement à la demande des collectivités locales.

Enfin, dans une volonté de continuité symbolique et opérationnelle, l'association conserve les couleurs distinctives des embarcations de ses structures fondatrices : le vert foncé des canots tous temps de la SCSN et le bleu marine des vedettes des HSB, que l'on retrouve aujourd'hui sur les canots et vedettes de la SNSM. Enfin, pour conclure l'harmonisation des différentes organisations de sauvetage en mer initiée en 1967, la Société Humaine et des Naufragés intègre officiellement la SNSM.⁸

« Aujourd'hui, sans nul doute dans une « niche » du paysage associatif français, la SNSM est tout à la fois une richesse humaine exceptionnelle, un outil opérationnel performant et une organisation tributaire de larges soutiens du public »⁹.

⁷ Site de la SNSM

⁸ *ibid*

⁹ Xavier de La Gorce, Les sauveteurs en mer un modèle exemplaire, revue Défense Nationale, numéro 797

Pour le cinquantième anniversaire de la création-fusion de la SNSM, le sauvetage en mer avait été déclaré « Grande cause nationale ».

La Grande Cause nationale est un label officiel attribué par concours public chaque année depuis 1977, par le Premier ministre, à un organisme à but non lucratif ou un collectif d'associations. Cet agrément leur permet, tout au long de l'année, d'organiser des campagnes de générosité publique et de diffuser gratuitement des messages sur les sociétés publiques de télévision et de radio.

Préconisation n°1 : 2027, année France maritime

Nous proposons au Premier ministre, quel qu'il soit, d'attribuer en 2027 le label Grande cause nationale, au sauvetage en mer et à la France maritime. Il conviendrait, par pédagogie et reconnaissance d'insister sur les territoires ultramarins. Car si la France est maritime, elle le doit essentiellement à ces îles de l'Atlantique nord, de la mer des Antilles, du Pacifique et de l'Océan indien et la « presque île » qu'est la Guyane.

Nos mers, nos îles et nos sauveteurs nécessitent une mobilisation du public, une meilleure information, et davantage de moyens financiers.

La collecte de fonds auprès des particuliers a connu une forte hausse ces dernières années, notamment grâce aux initiatives prises par la SNSM pour accroître la visibilité de ses actions. L'association investit chaque année près de 6 millions d'euros de budget en prospection et en fidélisation des donateurs avec deux campagnes annuelles de collecte, une en été et une en hiver.

Alors que l'association avait connu des difficultés les années antérieures, depuis 2015, les dons des particuliers ont plus que triplé en passant de 5,8 millions d'euros en 2015 à 22,6 millions d'euros en 2022. Pour l'année 2022, les dons des particuliers et des entreprises ont continué de progresser de 3 millions d'euros par rapport à 2021. Les ventes de marchandises et de prestations, initiées principalement par les stations locales, progressent également de 2,7 millions d'euros.

Les collectes auprès du public représentent aujourd'hui 56,2 % des recettes de la SNSM. Cette ressource est donc essentielle pour assurer l'avenir financier de l'association. Et le label Grande cause nationale pourrait y contribuer.

2. Les activités de la SNSM répondent à la nécessité de l'assistance en mer, inscrite dans le droit international

La construction du droit international de la mer est tout à la fois ancienne et encore très évolutive.

Le droit maritime international est d'origine coutumière et conventionnelle. Les « quatorze points du président Wilson », dans un discours prononcé par celui-ci devant le congrès des États-Unis en 1918 pour préparer l'après-guerre, comprenaient dès le deuxième point la libre circulation maritime : « Une absolue liberté de navigation sur les mers, en dehors des eaux territoriales, en temps de paix, aussi bien qu'en temps de guerre, sauf si les mers doivent être en partie ou totalement fermées afin de permettre l'application d'alliances internationales. ».

Le texte central est la Convention internationale maritime dite SAR (Search and Rescue), appelée aussi convention de Hambourg de 1979. C'est en effet le texte international de base qui porte l'essentiel de la coopération en matière de sauvetage en mer.

La Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer (CNUDM / United Nations Convention on the Law Of the Sea / UNCLOS), signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982, est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, après ratification ou adhésion de 60 États. En 2022, 157 États ont signé la convention de Montego, ainsi que l'Union européenne. Le texte intègre des textes précédents, en conservant leurs effets.

L'application du texte est renforcée par la création d'un Tribunal international du droit de la mer ayant une compétence double, contentieuse et consultative. Le texte compte 320 articles et prévoit notamment :

- L'interdiction pour les États riverains d'entraver le passage dans les détroits et l'obligation de faciliter leur navigation par une signalisation adéquate (art. 44)
- La liberté en haute mer ouverte à tous les États, côtiers ou sans littoral (art. 87). Cette liberté inclut la navigation, le survol, la pose de câbles sous-marins et de tubes, la pêche, la recherche scientifique.
- L'article 98 alinéa 2 de la convention de Montego dispose que « Tous les États côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux. »

Enfin, la convention fait de la haute mer un patrimoine commun de l'humanité. Cette sanctuarisation explique d'ailleurs les réticences initiales de plusieurs États à signer le texte, comme l'URSS ou le Royaume-Uni, d'autant qu'ils jugeaient excessifs les pouvoirs conférés à l'Autorité internationale des fonds marins, l'autorité chargée de la gestion des fonds marins. Le texte de 1982 a fait l'objet de nombreux réajustements, notamment une importante réécriture en 1994 qui a encouragé le Royaume-Uni et la Russie à le signer. Il a été complété, plus de quarante ans après, par le Traité sur la haute mer, signé par l'ONU en mars 2023. La France a été motrice pour la signature de ce Traité, notamment à l'occasion du One Ocean Summit, qui s'est tenu à Nice cette année. Le Traité entrera en vigueur et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

L'organisation du sauvetage et de la sécurité maritime est mise en œuvre par le dispositif « Search And Rescue » (SAR). C'est le vocable francophone consacré pour définir et décrire l'ensemble de l'organisation et des opérations de localisation et de secours aux personnes en situation de détresse.

C'est la mise au point d'un plan international dans le cadre duquel, les opérations de sauvetage sur terre ou en mer, quelle que soit la position géographique, sont coordonnées par une ou plusieurs organisations SAR sans tenir compte des frontières des États. Les États parties à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), à la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes de 1979 ou à la Convention relative à l'aviation civile internationale s'engagent à mettre en œuvre des services et une coordination SAR aéronautiques ou maritimes en mer.

Ainsi, en application de l'article 2.1.1 de la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes signée à Hambourg en 1979, les États « *veillent à ce que les dispositions nécessaires soient prises pour que les services requis de recherche et de sauvetage soient fournis aux personnes en détresse en mer au large de leurs côtes* ». La communauté internationale attend d'eux qu'ils s'acquittent de leurs engagements. La mise en œuvre de services SAR se fait notamment dans le cadre des initiatives SAR de l'OACI et de l'OMI. Cependant, chaque État a une organisation pour la recherche et le sauvetage qui lui est propre. Les États ont ainsi pour obligation de créer un ou plusieurs centres de coordination et de sauvetage (MRCC) avec les moyens nécessaires. Ces MRCC étant responsables de la réception et de la transmission des appels de détresse, ils doivent être capable de recevoir et de relayer les alertes. Les MRCC sont aussi chargés d'assurer l'organisation et la coordination des opérations de recherche et de sauvetage. En la matière, c'est bien l'État qui engage sa responsabilité à coordonner les interventions SAR mais aussi à les exécuter.

La France a fait le choix organisationnel d'avoir plusieurs Centres régionaux opérationnels de secours et de sauvetage, les CROSS (appellation française des MRCC). Conduite conformément aux recommandations de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), leur mission consiste à recevoir les alertes émises par les personnes en détresse en mer, à l'aide de différents moyens (radiocommunications spécialisées, balises de détresse, téléphone...), puis à diriger les opérations en s'appuyant sur l'ensemble des moyens d'intervention situés à proximité du lieu du sinistre.

Les CROSS font donc appel aux moyens d'État ou donnent des instructions à des navires privés présents à proximité de la zone d'intervention d'un sauvetage. Pour ce faire, les CROSS ont besoin des navires privés et ne peuvent à eux seuls gérer toutes les opérations de sauvetage en mer. Ainsi malgré cette organisation étatique du sauvetage en mer, les navires privés restent sollicités et intégrés dans les opérations de secours en mer.

La SNSM soutenu en partie par l'Etat répond à cette prérogative. En ce sens, la SNSM soulage l'action de l'État français concernant le secours maritime et les obligations juridiques internationales.

3. Une coordination du sauvetage très opérationnelle

Les témoignages des bénévoles de la SNSM sont unanimes. La relation avec les CROSS est fluide, opérationnelle et respectueuse.

La mission de recherche et de sauvetage en mer est coordonnée par les CROSS à l'intérieur des zones sous responsabilité française, en métropole et outre-mer. Services spécialisés du ministère de la Transition écologique et solidaire, les CROSS font partie des directions interrégionales de la mer et sont placés sous l'autorité opérationnelle des préfets maritimes. Ils sont dirigés par des administrateurs des Affaires maritimes et armés par du personnel civil et militaire.

Au niveau international, les CROSS font partie du réseau des centres de coordination de sauvetage maritime (MRCC – Maritime rescue coordination center). Certains, en Manche et en mer du Nord, sont aussi des services de trafic maritime au sens de la convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS – Safety of life at sea – 1974).

Les CROSS traitent environ 15 000 opérations de sauvetage en mer par an. La moitié des opérations coordonnées par les CROSS est assurée par les Sauveteurs en Mer. L'association et ces centres opérationnels (cinq en métropole et quatre en Outre-mer), qui relèvent du ministère chargé de la mer, travaillent main dans la main. Les bénévoles n'agissent jamais sans l'aval du CROSS. La zone d'intervention se concentre à 80 % dans l'espace maritime compris entre le rivage et la limite des eaux territoriales. Pour les CROSS de métropole, le cœur de l'activité opérationnelle se situe en période estivale entre les mois de juin et septembre. Pour les centres d'outre-mer, à l'exception de la zone des Antilles qui connaît un pic d'activité entre les mois de novembre et de mars, l'activité est relativement constante tout au long de l'année.

Nous avons également recueilli l'avis de quelques responsables de CROSS. Eux aussi parlent d'une relation confiante et fluide avec les stations et les bénévoles de la SNSM.

Pour autant, il convient de rappeler et même d'insister : les CROSS coordonnent, mais ne sont pas seuls responsables du sauvetage en mer. Ce sont les maillons les plus proches de la chaîne du secours. Leurs échanges ne se passent pas que par la VHF ou le 196. Ils se rencontrent parfois, à l'initiative des CROSS ou de la SNSM.

Nous avons auditionné des responsables de CROSS. Ils connaissent assurément très bien les bénévoles de la SNSM, leurs stations, leurs moyens nautiques et leurs capitaines. Ils ont même admis que suivant les difficultés potentielles des sauvetages, ils savaient mobiliser telle station ou telle autre.

Il y a là une forte et efficiente collaboration entre CROSS et SNSM, faisant ensemble une communauté du sauvetage en mer.

Pour autant, est-ce que le cadre normatif international est adapté à l'évolution sociologique du sauvetage bénévole en mer (convention de Hambourg de 1979 dite SAR ou convention de Londres de 1989 sur l'assistance en mer, la convention Solas de 1974 et la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982) ? Est-ce que les piliers du droit du sauvetage ont encore de force de loi en cette matière : monopole étatique en matière de coordination des secours, gratuité, solidarité des gens mers, solidarité des mers ?

Le rapport¹⁰ « La Société nationale de sauvetage en mer : stratégie et dimensionnement pour un financement pérenne » de l'Inspection générale des Affaires maritimes de 2015 avait fait un premier benchmarking du sauvetage en mer et des actions SAR dans le monde. Si le sauvetage mobilise assez largement des bénévoles et des volontaires, certains pays ont toutefois intégralement professionnalisé ces actions. C'est notamment le cas de l'Espagne, de la Chine populaire et assez fortement des Etats-Unis.

Préconisation N° 2 : Promouvoir à l'OMI le sauvetage bénévole

Il conviendrait que l'État reste en veille sur ces questions et promeuve la complémentarité des actions bénévoles et étatiques dans la prise en charge du sauvetage en mer, auprès de l'Organisation maritime internationale. Il convient d'être vigilant à ce que la protection spécifique du sauveteur bénévole puisse être prise en compte dans ces instances internationales.

L'OMI ne dispose pas d'une compétence organique et statutaire sur la promotion du sauvetage bénévole en tant que tel ou son pilotage. Pour autant, l'OMI adopte régulièrement des circulaires sur les plaisanciers¹¹ ou les acteurs non soumis aux dispositifs SOLAS. Les travaux sur l'élément humain, qui sont un des fortes priorités de la stratégie de l'OMI, peuvent aussi impacter les gens de mer, comme les sauveteurs bénévoles. La forte présence de 88 organisations non gouvernementales dans les travaux de l'OMI est là aussi un gage que leurs spécificités puissent être prises en compte, notamment sur la formation.

La représentation permanente de la France auprès de l'OMI, à l'occasion du comité 101 MSC, avait fait une déclaration sur l'affaire des Sables d'Olonne dite du Jack Morisseau (7 juin 2019). Nous y voyons là un signe de cette mobilisation française sur ces sujets, au niveau international.

La DGAMPA assure la représentation de la France devant différents comités de l'OMI et participe activement à ces comités. Il n'y a aucun doute sur la participation active de l'État à ces travaux. Cette préconisation de promouvoir le sauvetage bénévole est surtout une invitation à veiller à ce que les évolutions, sur les qualifications notamment, soient toujours proportionnées car s'appliquant à des professionnels, mais aussi à des gens de mer bénévoles.

¹⁰ https://www.igam.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010217-01_rapport_corrige.pdf

¹¹ MSC.1/Circ.803/Rev.1 du 16 mai 2022 : Participation Au Système Mondial De Détresse Et De Sécurité En Mer (Smdsm) Des Navires Non Soumis À La Convention Solas Et Directives Sur La Mise Au Point De Supports De Formation À L'intention Des Opérateurs Du Smdsm À Bord Des Navires Non Soumis À La Convention Solas

S'interroger sur la SNSM, c'est tout à la fois connaître son histoire qui la conduit à exister avant même la plupart des traités internationaux qui régissent le secours et le sauvetage en mer, mais c'est bien intégrer que son action est désormais totalement intégrée dans ce cadre des conventions internationales.

L'histoire de la SNSM et des associations qui l'ont précédée est celle de l'engagement bénévole, associatif et même avant le statut de la fameuse loi du 1^{er} juillet 1901.

Parce que financée pour partie sur fonds publics, mais majoritairement sur fonds privés ; Parce qu'intervenant sur réquisition ou mobilisation de l'État et tout particulièrement des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage ; Parce qu'ayant su mobiliser des professionnels de la mer en activité, des retraites mais aussi des actifs venant d'autres secteurs ; Et pour bien d'autres raisons encore, il serait tentant de regarder l'action de la SNSM et le statut de ses membres comme des supplétifs du service public, comme des délégataires de l'action de l'État en mer.

C'est le cas, mais ce serait ignorer la préexistence de la SNSM, de son action, à tout cadre réglementaire existant ou nécessaire de faire évoluer.

La tentation est grande de voir d'abord l'action de l'État en mer et de considérer l'action de la SNSM comme strictement complémentaire, tributaire de l'État ou des collectivités locales.

Il convient pourtant de soutenir la SNSM pour ce qu'elle est et pas simplement pour ce qu'elle fait.

Mais s'interroger sur l'évolution des protections juridiques nécessaires aux bénévoles de la SNSM c'est aussi, voire avant tout, soutenir la vie associative en général. C'est intégrer dans ce domaine comme dans bien d'autres que des bénévoles agissent parce qu'ils en ont envie, par devoir et par conviction. Ils ne peuvent et ne doivent être réduits au statut de « sous-fonctionnaire », de civils en quête d'émotions, ce sont des citoyens, des marins, engagés et qui ont à cœur le projet associatif de la SNSM.

L'État a parfois du mal avec le fait associatif. Le législateur le rattache à différents codes, suivant son activité, le regarde souvent comme seul opérateur de politiques publiques ou bénéficiaire de subventions et de subsides. Il n'existe que peu de législations intégrant pleinement les spécificités de ce tiers secteur, qui n'est pas intégralement privé, visant le partage de bénéfices, ni totalement public, concourant à l'intérêt général, sur la base du volontariat. L'association, composante majeure de l'économie sociale et solidaire, mais qui ne s'y limite pas, est à la fois une liberté démocratique fondamentale – à préserver et à valoriser – et un contrat d'une très grande souplesse entre des personnes qui s'autoorganisent pour accomplir un projet commun, qui fonde son existence, son objet, sa singularité et lui donne sens : le « projet associatif ».

Il ne fallait pas réduire le projet de la SNSM à sa seule relation, coordination, avec l'action de l'État en mer, inscrite dans un cadre international. Il revient aussi de soutenir son projet, ses actions, son budget fortement basé sur la philanthropie. Les services de l'État, dans leur diversité, que nous avons interrogés ont tous souligné le rôle de partenaire crucial de la SNSM. C'est à souligner.

Les associations déclarées peuvent faire l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique leur permettant de jouir de la grande capacité juridique moyennant toutefois, en contrepartie, un contrôle de l'autorité publique. C'est le cas de la SNSM.

Cette catégorie d'associations est prévue par l'article 10 de la loi du 1er juillet 1901. L'avantage principal qui en résulte est de pouvoir recevoir des dons et des legs exonérés des droits de mutation à titre gratuit, dans les conditions prévues par l'article 795 du Code général des impôts.

On sait les tentations récurrentes de réduire les avantages fiscaux des dons aux associations ou du mécénat d'entreprise. Un récent rapport réalisé par l'Inspection générale des finances et par l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, avait été commandé par Michel Barnier, alors Premier ministre, en décembre dernier, pour analyser "la dépense publique en faveur des associations". Ces propositions qui allaient de 430 millions à un milliard d'économies pour le budget de l'État ne sont pas suivies d'effets dans la maquette budgétaire pour 2026.

Ces "dépenses fiscales" représentent un effort de 3,5 milliards d'euros chaque année pour l'État, chiffre en augmentation de 39% entre 2019 et 2023. Le rapport notait que "le régime fiscal français apparaît particulièrement avantageux comparativement aux autres pays examinés par la mission".

Il conviendrait d'être particulièrement vigilant à ce que ces réformes soient compensées pour les associations qui remplissent factuellement une quasi mission de service public. 60% des plus de 71 millions d'euros, hors valorisation du bénévolat, des ressources financières de la SNSM proviennent des dons de particuliers et du mécénat.

Toute évolution sur les dons et le mécénat aurait un impact considérable sur la SNSM. Cela appelle une vigilance renforcée des législateurs particulièrement mobilisés sur le soutien à la SNSM.

4. Un sauvetage bénévole fragile dans les territoires ultramarins

Parler des secours et du sauvetage en mer, c'est par définition parler essentiellement de la France maritime métropolitaine. Mais, même si cette mission ne m'a pas permis de rencontrer les situations ultramarines, il n'est pas question de les omettre. 97% de la zone économique exclusive française est en outremer et il conviendrait de faire une étude spécifique sur la situation du sauvetage ultramarin.

Dans ces mers et océans, c'est l'État qui est le principal acteur du sauvetage en mer avec des moyens dédiés projetés. Pour autant, s'y développe aussi une action de bénévoles, la plupart du temps sous statut SNSM.

Mais la situation n'a rien de comparable avec la métropole. La question n'est pas d'abord statutaire, car il s'agit essentiellement d'une faiblesse des moyens humains et d'une presque indigence des soutiens financiers.

La Polynésie est un espace maritime considérable, plus important que toute la surface de l'Union européenne. De nouvelles stations se sont créées, mais quelques-unes ont aussi fermé, faite de bénévoles. Cette mobilisation est le fait de la Fédération d'Entraide Polynésienne de Sauvetage en Mer, dans un espace maritime vaste comme l'Europe. C'est une des associations du sauvetage en mer bénévole, indépendant de la SNSM. 2024 a vu la création de l'association de sauvetage en mer à Wallis-et-Futuna. Actuellement, aucun centre de sauvetage n'est déployé sur ce territoire, il est essentiel de veiller à la pérennité des activités maritimes locales sur le plan de la sécurité en mer.

Le sauvetage en mer dans les Antilles et la Guyane repose principalement sur les militaires et les affaires maritimes, mais une association SNSM agit aussi avec trois stations dans l'archipel guadeloupéen : une aux Saintes, une à Basse-Terre et une à Pointe-à-Pitre. Les questions maritimes sont d'abord de pêche illégale au large de la Guyane, et développement du narco trafic dans les Antilles. Mais il convient de réaliser que la plaisance et les sports nautiques y sont en plein développement et que les stations SNSM sont inexistantes ou trop faiblement dotées, tant en moyens humains que financiers.

La Nouvelle Calédonie et la Réunion ont probablement les stations les mieux armées des outremers françaises. Et elles ont su agir dans des cadres législatifs et réglementaires différents. Pour autant l'immensité des espaces maritimes est inversement proportionnelle au nombre de bénévoles. Ce sont des îles définies et dessinées par les mers. Pourtant, à proportion, le sauvetage en mer y est encore faible.

Saint Pierre et Miquelon est aussi dotée d'une station SNSM, qui aurait été créée dès 1865 ! La Société Nationale de Sauvetage en Mer de Saint-Pierre-et-Miquelon compte à ce jour 14 bénévoles habilités à sortir en mer. Un équipage au nombre de six lorsqu'il effectue une mission. L'association en comptabilise une quarantaine par an avec le Jaro 2, navire en service depuis 2010 dans l'archipel. Des sorties pour des entraînements, le sauvetage ou tout simplement pour rendre service.

Il n'est pas question ici de prétendre avoir fait un tour exhaustif du sauvetage en mers ultramarines. Faute de temps et de moyens, dans une Assemblée en pleine tempête, nous n'avons pu nous y rendre. Mais le sauvetage en mer ne pourra se développer en comptant sur la seule puissance

publique. Ce qui a fait de la France un modèle des secours et des sauvetages en Europe est cette articulation entre puissance publique et acteurs privés associatifs.

Préconisation N°3 : Planifier et développer le sauvetage ultramarin

Nous voulons insister sur la nécessité de conduire un réel exercice de planification prospective et de mobilisation de moyens publics dédiés pour développer le sauvetage dans tous les territoires ultramarins, public et aussi associatif.

Avec les autorités compétentes, singulièrement en Polynésie et en Nouvelle Calédonie, où les compétences maritimes sont partagées, nous devons impérativement être à la hauteur de notre statut de deuxième puissance maritime mondiale et ne pas laisser les eaux ultramarines connaître désormais autant de morts en mer, hors noyades, qu'en métropole.

L'État agit mais aurait tout à gagner à avoir une politique proactive de développement de la SNSM, ou d'organisations équivalentes, dans ces territoires.

Les chiffres en la matière restent épars. Si les données en métropole sont de plus en plus précises, grâce au remarquable travail du Système National d'Observation de la Sécurité des Activités Nautiques (SNOSAN), elles demeurent quelque peu lacunaires dans les outremer.

Le SNOSAN est un observatoire interministériel qui répond à la volonté de mieux connaître les caractéristiques des accidents relatifs à la plaisance et aux activités nautiques récréatives et sportives en eaux françaises. Il est né de la conclusion d'un protocole d'accord interministériel le 2 juillet 2015 associant :

- Le Secrétariat d'État chargé de la mer ;
- Le Ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques ;
- Le Ministère de l'Intérieur ;
- L'École Nationale de Voile et des Sports Nautiques (ENVSN) ;
- La Société Nationale de Sauvetage en Mer (SNSM).

Le SNOSAN s'appuie sur les données provenant de l'ensemble des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) métropolitains et ultramarins ; des opérations SNSM pour lesquelles les CROSS n'ont pas été avisés. A terme, il pourra s'appuyer sur les données issues des SDIS.

Il conviendrait de mieux associer les autorités ultramarines à cet effort de connaissance statistique. En effet, il est probable que les chiffres y sont à date sous-évalués.

Une raison supplémentaire s'il en était besoin est la grande fragilité de certains territoires ultramarins aux catastrophes naturelles, le plus souvent d'origine maritimes. Le sauvetage ne peut pas y être configuré de la même manière qu'en métropole.

De plus, la situation géographique des territoires ultramarins impose des partenariats de sauvetage avec des pays tiers, des marines nationales étrangères, qui ne sont pas la norme du sauvetage métropolitain.

5. Les collectivités territoriales, partenaires incontournables des stations locales

Notre tour des façades maritimes métropolitaines nous a permis de constater des soutiens publics variés d'une collectivité à une autre.

La loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a préservé la possibilité pour les collectivités territoriales de contribuer au financement d'activités de sécurité civile. C'est à ce titre que l'article L. 5314-13 du code des transports permet aux collectivités territoriales de soutenir financièrement la SNSM.

Le niveau de soutien financier des collectivités territoriales à la SNSM est resté globalement stable, en valeur absolue, depuis 2019, de 1,9 à 2,4 millions d'euros.

Le soutien des collectivités territoriales passe également par la mise à disposition de locaux, de terrains et d'infrastructures pour la SNSM ainsi que par une participation aux investissements. Le rapport annuel de l'association pour l'année 2024 rappelle que la SNSM « sollicite systématiquement les collectivités (...) pour financer le foncier, le gros œuvre et le second œuvre ».

Les stations sont l'élément de base de l'organisation de la SNSM. Elles n'ont pas d'existence juridique propre et sont définies dans les statuts comme l'endroit où sont regroupés les moyens nautiques.

Les ressources des stations proviennent de la générosité du public (dons et legs), de manifestations locales, de la vente d'objets promotionnels et de la rémunération de prestations telles que l'assistance en mer et les transferts sanitaires insulaires. Elles couvrent la totalité de leurs dépenses de fonctionnement et doivent leur permettre de provisionner 25 % du coût de remplacement de leur équipement naval. Les stations bénéficient souvent de l'aide des collectivités locales, sous forme de mise à disposition de certaines infrastructures (abris pour canots, bureaux...).

Tous les interlocuteurs institutionnels rencontrés sur le littoral soulignent l'importance de préserver ce fonctionnement des stations et leur animation par le réseau des délégués départementaux. Une des conditions de la survie des stations est la disponibilité d'un financement suffisant dont les trois-quarts provient, selon le mode de financement actuel, de décisions locales (conseil régional, conseil départemental, communes, donateurs).

On voit ainsi que les éléments décisionnels qui président à l'implantation d'une station et à son équipement sont essentiellement d'origine locale. Ceci explique en grande partie les disparités constatées entre les différentes façades maritimes. Cet ancrage local explique également la forte dynamique de solidarité qui est le moteur de l'association.

Le financement des stations SNSM est très variable, mais les conditions d'exercice différent aussi.

Lors de mes rencontres avec des bénévoles de la SNSM, j'ai recueilli des témoignages de difficultés locales, qui semblent anecdotiques, mais qui sont réelles.

L'Association nationale des élus du littoral (ANEL) a confirmé que les communes mettent très souvent des locaux à disposition des stations locales de la SNSM, à côté des ports. La plupart des ports offrent des locaux pour permettre aux équipages de se changer ou de se réunir, en plus du parking, de l'emplacement pour la vedette et des services portuaires, dans le cadre d'un partenariat quotidien qui ne pose aucun problème. Il convient de souligner que de nombreux agents de ports sont d'ailleurs bénévoles à la SNSM.

Les difficultés d'accès à la station, les complexités pour s'y garer à proximité sont particulièrement fortes dans les stations balnéaires les plus cotées. Nous mesurons bien les tensions et le coût du foncier, singulièrement en bord de mer.

Préconisation N°4 : Faciliter l'accès aux stations SNSM

Il conviendrait en lien avec l'ANEL et l'AMF de convaincre les mairies de systématiser les places de parking gratuites et réservées pour les bénévoles à proximité des stations SNSM. Dans les procédures d'urgence, ce sont des minutes gagnées.

Le maire, dans le cadre de ses pouvoirs de police définis aux articles L2212-1 et 2 du Code Général des Collectivités Territoriales, doit garantir l'accessibilité des engins de secours. Il convient de considérer les véhicules des bénévoles comme participant de la chaîne des secours.

Ces sauveteurs bénévoles effectuent des gardes et des astreintes en fonction de leurs disponibilités professionnelles et de leur vie de famille et ils répondent aux alertes à chaque fois qu'ils le peuvent. En cas d'alerte et compte tenu de leur spécificité, les sauveteurs se rendent à la caserne avec leur véhicule personnel. Ils ne sont alors pas identifiés par les autres usagers de la route, ce qui n'est pas de nature à améliorer la rapidité des interventions.

Il pourrait être expérimenté une signalisation visuelle particulière, respectueuse du Code de la route. Dans notre pays, les véhicules personnels de bénévoles de la protection civile ne sont pas compris au sens de l'article R. 311-1 du Code de la route comme des véhicules d'intérêt général, soit prioritaires, soit bénéficiant de priorités de passage. Les véhicules d'intérêt général prioritaires sont, notamment, ceux de services de police et de gendarmerie, des douanes et de lutte contre l'incendie.

Aux termes de l'article R. 313-27 du Code de la route, seuls les véhicules d'intérêt général prioritaires peuvent être munis de feux spéciaux tournants ou d'une rampe lumineuse de signalisation de couleur bleue.

Préconisation N°5 : Aider les bénévoles SNSM sur les routes

Sur le modèle québécois, il pourrait être étudié la mise en place d'un clignotant vert, singulièrement l'été. Cet outil pourrait leur permettre de sauver de précieuses minutes pour arriver sur les lieux des interventions.

En effet, depuis le 1er avril 2021, le "Règlement sur le feu vert clignotant"¹² permet aux pompiers de partout au Québec d'utiliser un feu vert clignotant lorsqu'ils doivent utiliser leur véhicule personnel pour un déplacement d'urgence vers la caserne ou sur les lieux d'une intervention.

Cette proposition pourrait être généralisée à tous les acteurs bénévoles de la sécurité civile.

¹² <https://www.quebec.ca/securite-situations-urgence/securite-incendie/services-de-securite-incendie-et-municipalites/feu-vert-clignotant>

Le véhicule personnel muni d'un feu vert clignotant ne serait pas considéré comme un véhicule d'urgence. Comme les autres usagers de la route, le sauveteur devrait donc respecter le Code de la route, y compris les limites de vitesse et la signalisation. Ce nouvel équipement permettrait d'être plus visibles sur la route. Le feu vert clignotant viserait également à informer les usagers de la route d'un besoin de courtoisie, qui invite à leur faciliter le passage, par exemple, lorsque cela est possible et sans danger. Faire preuve de courtoisie à l'égard des sauveteurs peut les aider à se rendre plus rapidement à la station SNSM ou sur les lieux d'une intervention.

Au Québec, lorsque le feu vert clignotant est activé et si les circonstances l'exigent, les pompiers peuvent circuler sur l'accotement et immobiliser leur véhicule à tout endroit de façon sécuritaire.

6. La surveillance des plages sous tension

Au-delà du soutien qu'elles apportent à la SNSM pour sa mission de sauvetage en mer, les collectivités territoriales concentrent leur action sur d'autres priorités engageant leur responsabilité, au premier rang desquelles la surveillance des plages. À ce titre, elles recourent de façon très importante aux nageurs-sauveteurs de la SNSM, qu'elles financent.

Si les collectivités territoriales sont des partenaires incontournables de la SNSM en contribuant à l'équilibre de son financement, la SNSM est le partenaire indispensable des communes dans leur mission de surveillance des plages au titre de la police des baignades et des activités maritimes, qui incombe aux maires. L'action des communes sur ce volet s'explique par les missions historiques de surveillance des plages, d'aménagement des baignades et d'information générale du public qui incombent au maire au titre de ses pouvoirs généraux de police, notamment au titre du 5° de l'article L. 2212-2 du CGCT. Ce cadre a été précisé par la loi dite « Littoral » de 1986 et la responsabilité administrative du maire au titre de la surveillance des baignades et des plages figure désormais à l'article L. 2213-23 du CGCT.

Selon le rapport d'activité de la SNSM pour l'année 2022, 139 collectivités territoriales ont employé des nageurs sauveteurs de l'association pour assurer la surveillance des plages. Pendant la période estivale, la SNSM assure ainsi la surveillance d'un tiers des plages du littoral français, sous la responsabilité des maires.

Le président de la SNSM m'a alerté sur une tendance préoccupante de retrait des autorités publiques de leur mission de surveillance des plages, alors même que la fréquentation des plages et la pratique d'activités nautiques sont en hausse. Le retrait annoncé des CRS de 236 postes de surveillance des plages en raison de l'organisation des Jeux Olympiques d'été en 2024 avait été un facteur d'inquiétude supplémentaire. Tout s'est bien passé grâce à un surcroît d'activité et de sauveteurs formés par la SNSM

Depuis dix ans, la réduction des effectifs accordés par le ministère de l'Intérieur pour la saison sur les plages a conduit à un engagement accru des sauveteurs de la SNSM, aux frais des collectivités territoriales qui les rémunèrent. Pour la SNSM, cette activité est auto-financée.

Au pic de la fréquentation estivale, la population des communes littorales peut doubler, renforçant les enjeux en matière de sécurité civile et de sécurité publique. La SNSM remplit un rôle majeur pour permettre aux collectivités d'exercer efficacement leurs missions sur les plages. Les élus rencontrés lors de mes déplacements ont témoigné de leur reconnaissance à l'égard de la SNSM

pour son appui déterminant en matière de surveillance des plages. Le fait de disposer d'un vivier de sauveteurs bien formés permet de compenser le désengagement progressif de l'État dans son soutien aux collectivités territoriales sur ce volet.

Actuellement, la surveillance des plages est répartie à parts presque égales entre les compagnies républicaines de sécurité (CRS) du ministère de l'Intérieur, la SNSM et les sauveteurs titulaires d'un brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) recrutés par les collectivités territoriales ainsi que les SDIS, partenaires réguliers des communes. Les sauveteurs signent un contrat de travail avec les collectivités, leur conférant la qualité d'agents non titulaires. Ce sont les acteurs bénévoles indemnisés de la SNSM qui ont un statut et une responsabilité clairement établis. Ils doivent être maintenus dans ce cadre de protection.

Préconisation N°6 : Retravailler la continuité du service public de surveillance des plages

Je souhaite attirer l'attention des autorités sur la nécessité d'assurer la continuité du service public de surveillance des plages face au risque accru que pourraient courir les baigneurs les prochains étés, faute de postes de surveillance suffisants. La présence des CRS est en baisse et varie suivant les territoires. On aboutit ainsi à une vigilance inégale de l'État sur l'ensemble du littoral.

Le Premier ministre Sébastien LECORNU a annoncé sa volonté de donner un nouvel élan législatif à la décentralisation et à la dévolution de compétences, clairement réparties entre État et collectivités. Cela dépasse le cadre de cette mission, mais il conviendrait de clarifier les responsabilités et l'égalité des territoires littoraux sur la surveillance des baignades en mer.

Accessoirement, comme cela avait été relevé dans le rapport de la députée Guittet de 2016, l'idée d'encourager les collectivités hors littoral à soutenir financièrement la SNSM a été régulièrement évoquée au cours des déplacements et des auditions. Elle apparaît d'autant plus légitime dans la mesure où les loisirs nautiques sont pratiqués par des usagers de toutes origines géographiques.

Tous les étés ce sont près de 20 000 personnes prises en charge en mer et sur les plages par la SNSM. Il est probable que nombre de ces personnes n'habitaient pas sur le littoral.

7. Un soutien de l'État qui a fortement augmenté, mais désormais sous tension

La SNSM reçoit une subvention annuelle de l'État portée par l'action 1 « Sécurité et sûreté maritime » du programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Cette subvention a connu une forte augmentation à partir de 2017, singulièrement après le drame des Sables d'Olonne. Alors que son niveau s'élevait à 2 millions d'euros par an au cours des années 2000, il est passé de 3,7 millions d'euros en 2017 à 10,5 millions d'euros en 2021 et maintenu à ce niveau jusqu'en 2023. Même si le président de la SNSM, lors de nos rencontres, s'est déclaré satisfait de la subvention étatique, celle-ci ne prend pas en compte l'inflation. Or, la tendance inflationniste observée pourrait peser sur l'équilibre financier du budget de la SNSM, alors que d'importants investissements sont d'ores et déjà engagés et programmés.

Il nous a aussi alerté sur le fait que l'année 2025 avait vu, pour la première fois, une baisse des engagements au titre des crédits du programme 205, puisque seuls 7,85 millions d'euros leur ont été affectés.

La SNSM perçoit, en sus de la subvention annuelle versée par l'État, deux taxes affectées en rapport avec le domaine maritime :

- depuis 2021, la SNSM est éligible à percevoir une fraction du produit de la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel (Taemup) jusqu'à un plafond de 4 millions d'euros ;
- la SNSM perçoit également 5 % du produit de la taxe sur l'éolien en mer. Avec la mise en service en 2022 du parc éolien de Saint-Nazaire, après l'année de carence prévue par la loi, la SNSM a perçu près de 500 000 euros en 2024. Pour les années à venir, 1,8 million d'euros de recettes sont prévus pour 2026 et une cible à 4 millions d'euros de recettes est fixée d'ici à 2030.

Nous tenons également à souligner que le maintien de l'affectation à la SNSM d'une partie du produit de ces taxes est indispensable pour sécuriser l'avenir financier de l'association. Il y a là une forme de stabilité et de prévisibilité. Mais ces taxes ont bien été votées comme additionnelles au soutien direct de l'État, et nullement comme substitutives. Nous savons les contraintes budgétaires, mais nous serons particulièrement vigilants à ce que les engagements pris soient tenus.

Nous le développerons un peu plus loin mais les relations entre la SNSM et l'État gagneraient peut-être à être contractualisées de façon pluriannuelle, allant au-delà des conventions signées jusqu'à présent, des agréments ou des engagements pris lors de comités interministériels à la mer.

L'État consacre des moyens à la mer, mais bien trop justes et assurément pas à la hauteur des enjeux présents et surtout à venir.

Préconisation N°7 : Développer les budgets Mer et conforter le budget SNSM

L'État est le premier responsable de la mer, de nos mers et océans.

Pour autant le budget et les moyens que nous y consacrons sont notoirement insuffisants. Et la période ne se prête pas tout à fait à y remédier.

Dans ce contexte, nous voyons la tentation, non pas d'une île, mais d'une économie budgétaire, pour l'État qui devant préserver ses propres moyens d'intervention, semble contraint de baisser les subventions à la SNSM et mettre en avant la fiscalité sur les éoliennes comme substitutives, alors qu'elles ont été votées comme additionnelles.

Il revient à la représentation nationale de mesurer l'indigence des moyens que nous consacrons à un territoire maritime, vingt fois supérieur à notre territoire terrestre.

Au-delà des Fontenoy de la Mer, nous devons travailler à une réelle stratégie maritime, avec des budgets afférents qui ne peut être l'addition des seules politiques publiques existantes, sur la pêche, l'environnement, le transport ou la défense.

Il faut souligner le travail budgétaire qui est fait à travers le Document de politique transversale, annexe aux projets de loi de finances, « Politique maritime de la France »¹³.

Pour l'année 2025, ce sont 2 693,88 M€ qui sont consacrés à la politique maritime de la France et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral 2024-2030 qui a été adoptée par décret le 10 juin 2024. Il est à noter que ce document de politique transversale ne prend pas en compte la dépense fiscale représentée par les exonérations fiscales diverses adoptées en soutien de l'économie bleue.

La force d'une politique ne se juge pas à l'aune des seuls budgets qui lui sont consacrés.

Le Président de la République a remis la mer à l'agenda national et international. Pour autant, la France reste une puissance maritime passive au potentiel sous-exploité, comme le relevait l'École de Guerre économique, dans un rapport¹⁴ de juin 2022.

D'après le rapport « Données économiques maritimes françaises 2021 » publié par l'Ifremer, les activités maritimes représentent 525 000 emplois et une valeur ajoutée de 43,3 milliards d'euros à l'échelle nationale, des chiffres qui sont en hausse par rapport à ceux de la précédente évaluation de 2016. Les activités maritimes pèsent ainsi environ 1,5 % du produit intérieur brut et emploient 1,7 % de la population active. Leur poids en France est comparable à celui d'autres pays, comme l'Allemagne et les États-Unis, mais très nettement inférieur à la Chine et ses routes de la soie.

Deux tiers de cette valeur ajoutée est lié au tourisme, à la plaisance et donc à la nécessité du sauvetage en mer.

¹³ <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/27665>

¹⁴ https://www.ege.fr/sites/ege.fr/files/media_files/Evaluationdelapuissancemaritimefrancaise.pdf

2. Quelle responsabilité et quelle protection face aux risques pour les sauveteurs bénévoles en mer ?



Le cœur de cette mission est bien un ensemble de réflexions et propositions sur l'évolution du régime juridique de la responsabilité pénale des bénévoles dans leurs missions de sauvetage sous le contrôle opérationnel de l'État et de leur régime de protection actuel.

Dans cette matière, l'affaire du Breiz a soulevé de l'émoi, de fortes interrogations, légitimes, mais aussi des confusions et incompréhensions. Se sont mêlées les questions de responsabilité pénale et de responsabilité civile, d'interrogations sur la mise en cause des individus et non pas de la SNSM, voire de non-compréhension de la notion de collaborateur occasionnel du service public, qui peut être beaucoup plus protectrice que ne l'ont initialement perçu les bénévoles de la SNSM.

Il ne s'agit pas de faire ici un cours magistral de droit, nous n'avons pas la compétence. Mais de reposer des principes, de voir les différents « statuts » existants et de proposer quelques clarifications et évolutions.

De quelle responsabilité parle-t-on ? Il faudrait d'ailleurs, plutôt parler des responsabilités, tant l'enchevêtrement entre les différents types de responsabilité est aussi varié que complexe. La responsabilité est, d'une façon générale, l'obligation de répondre de ses actes. On distingue donc au niveau juridique :

- La responsabilité administrative en vertu de laquelle l'administration doit réparer les dommages qu'elle cause.
- La responsabilité pénale qui est l'obligation de répondre des infractions commises, c'est-à-dire des comportements prohibés par la loi et passibles selon leur gravité d'une peine criminelle, correctionnelle ou de police, et de subir la peine prévue qui les réprime ;
- La responsabilité civile qui est l'obligation de répondre des dommages que l'on cause à autrui, qu'il y ait ou non une infraction pénale, en pouvant distinguer la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle.

La responsabilité pénale a pour objet la sanction d'une infraction, proportionnellement à sa gravité, alors que la responsabilité civile a pour objet de réparer un dommage proportionnellement à son importance, indépendamment de la gravité et même parfois de l'existence d'une faute.

L'émoi provoqué par les récentes poursuites judiciaires est le passage de l'engagement assez « classique » de la responsabilité civile de la SNSM à la recherche de la responsabilité pénale de ses sauveteurs.

C'est une judiciarisation accrue de notre époque et les bénévoles n'y sont pas forcément préparés. Mais c'est somme toute légitime. Il n'existe aucun régime d'impunité, pour les professionnels comme pour les bénévoles. Il existe bien des cas d'exonération de responsabilité, notamment dans l'hypothèse d'un commandement émanant de l'autorité publique ou sur le fondement de l'autorisation de la loi. C'est ce que nous allons notamment développer.

1. La responsabilité pénale du sauveteur en mer repose sur le droit commun et les normes applicables en droit maritime :

J'ai été interrogé par des sauveteurs en mer et les responsables de stations de sauvetage sur l'incidence du droit pénal.

La responsabilité pénale des sauveteurs en mer ne relève pas d'un régime spécial mais s'inscrit dans le droit commun. Néanmoins, les normes du droit maritime qui comportent des dispositions spécifiques à la navigation peuvent avoir vocation aussi s'appliquer.

Ainsi, différentes fautes, notamment involontaires, sont susceptibles d'engager la responsabilité pénale des participants aux opérations de sauvetage en mer, lorsque leur comportement n'est plus conforme aux normes de prudence et de sécurité attendues dans la réalisation de leurs missions.

1.1 La responsabilité pénale du sauveteur en mer repose sur le droit commun :

Un sauveteur en mer bénévole peut commettre une infraction engageant sa responsabilité pénale.

- Soit par un exercice anormal de sa mission : il s'agit d'une infraction intentionnelle (commise avec l'intention de causer le résultat prévu par la loi).
- Soit par un manquement générateur d'un préjudice : il s'agit d'une infraction non intentionnelle (ou involontaire), qui ne résulte pas d'une intention malveillante mais d'un comportement imprudent, négligent ou maladroit qui entraîne un dommage sans que son auteur l'ait recherché. Il peut s'agir d'une faute simple (d'imprudence, d'inattention, d'inobservation de la loi ou du règlement), d'une faute caractérisée (qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité que son auteur ne pouvait ignorer), ou encore d'une faute délibérée (la violation de manière manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement) ;

Dans le cadre des opérations de sauvetage certains comportements ou actions fautives peuvent conduire à caractériser de nombreuses infractions :

- Non intentionnelles, telles que l'homicide involontaire (article 221-6 CP), les blessures involontaires (articles 222-19 et 222-20 CP), la mise en danger délibérée de la personne d'autrui (article 223-1 CP), ou encore la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien (article 322-6 CP) ;
- Intentionnelles, dont la nature exclut de distinguer selon que le lien causal entre le comportement de son auteur et le dommage qui en résulte, est direct ou indirect, telles que la non-assistance à personne en péril (article 223-6, al. 2 CP), l'abstention de combattre un sinistre (article 223-7 du code pénal), ou encore l'entrave aux secours (article 223-5 du code pénal)

S'agissant du délit de non-assistance à personne en péril, il peut être poursuivi à l'encontre de la personne qui s'abstient volontairement de porter, à une personne en péril, l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, elle pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours. Cette qualification s'apprécie en considération des circonstances

spécifiques du danger et des moyens d'intervention. Les tribunaux peuvent envisager plus strictement la réaction face au péril de sauveteurs en mer, même bénévoles, compte tenu de leur formation, des équipements et moyens disponibles, que celle d'une personne sans formation ou dépourvue d'expérience comme un particulier ou « citoyen sauveteur » non initié.

Concrètement, il pourrait être reproché à un sauveteur agissant dans l'exercice de ses fonctions de ne pas avoir accompli les diligences normales attendues de lui, compte tenu notamment de ses compétences, de ses prérogatives, de son expérience, de son autorité hiérarchique mais aussi des difficultés propres aux missions qui lui sont confiées et de la mission en particulier qu'il exécutait, ainsi que des circonstances extérieures et des moyens concrets dont il disposait au moment des faits qui lui sont reprochés.

La responsabilité pénale ne sera engagée que s'il est démontré l'existence d'un lien de causalité direct entre la faute alléguée et le préjudice découlant de l'infraction alléguée. Cependant, même si la faute n'a pas directement causé le préjudice ou que le lien causal entre le comportement fautif de l'auteur et le préjudice est indirect, dès lors que cette faute est manifestement délibérée ou qualifiée comme étant d'une particulière gravité, cela peut, pour certaines infractions engager la responsabilité pénale de son auteur.

En effet le droit pénal opère une distinction entre le régime des infractions non intentionnelles et celui des infractions intentionnelles pour lesquelles cette nuance ne s'appliquera pas.

Dans le procès pénal, la question de la causalité est centrale. Le tribunal peut être amené à rechercher si la cause originelle et déterminante d'un sinistre est imputable à un facteur extérieur à la tentative de sauvetage opérée par le sauveteur, ce qui offre autant de possibilités pour le juge de pas rechercher en premier lieu la responsabilité du sauveteur (par exemple en raison de l'état du navire secouru, de sa non-conformité aux normes, de facteurs extérieurs compromettant l'opération de sauvetage, ou de la faute de la victime, etc.

En effet, l'autorité judiciaire apprécie concrètement de nombreux éléments entourant la commission d'une infraction, comme les conditions d'exercice et la complexité particulières d'une opération de sauvetage en mer, mais aussi les différents moyens en présence, les compétences et l'expérience, ainsi que les circonstances extérieures pour caractériser le comportement fautif d'un agent, et/ou du représentant de la SNSM, personne morale, à l'origine d'un éventuel dommage.

On relèvera que dans l'affaire du Breiz, les sauveteurs de la SNSM ont été mis hors de cause.

1.2 En qualité de navigants les sauveteurs en mers bénévoles en mer sont également soumis au régime des infractions pénales applicables en droit maritime

On notera que dans l'affaire du Breiz les bénévoles de la SNSM ont principalement été poursuivis sur la base du Code des Transports et des règles de navigation relevant également du droit pénal maritime. Le statut de bénévole de du sauvetage en mer de la SNSM ne relevant en soi d'un régime de responsabilité particulier pour les faits jugés c'est donc sur la base normes extraites de l'article L

5242-4 du code des transports¹⁵ et du RIPAM¹⁶ que les faits ont été jugés pour manquement à une obligation de prudence en particulier lors de certaines manœuvres. Si ces normes figurent dans le code des transports, elles font néanmoins partie intégrante du droit pénal maritime.

En effet en vertu de ce texte, certains faits mettant en cause un navigant exerçant des fonctions de capitaine, pilote d'un navire peuvent être pénalement qualifiés comme constitutifs de délits de négligence ou de manquement à une obligation de prudence provoquant un abordage, échouement dangereux, une avarie, de blessures.

L'usage de l'alcool et des stupéfiants peut être à l'origine de situations imposant une certaine sévérité et répression (faits dramatiques qui sont survenus dans le bassin d'Arcachon en mai 2025 qui vont le décès d'un enfant percuté par un bateau piloté par une personne sous stupéfiants¹⁷).

Dans ce paragraphe on aborde de droit pénal spécial de la navigation en mer, tout comme on aurait pu faire un commentaire sur le code de la route en matière de circulation terrestre pour tout conducteur de voiture, professionnel ou non bénévole ou non. Il s'avère que nombreuses sanctions sont inspirées de règles routières. Or il est délicat de discriminer les professionnels et les non professionnels. Un plaisancier est soumis au RIPAM comme un professionnel et un plaisancier (donc non professionnel peut être pénalement sanctionné pour des fautes de navigation).

Nous nous sommes posés la question de la non-soumission des bénévoles à la sévérité de certaines infractions pénales. Or l'État est en train de travailler sur un durcissement de la répression des pratiques dangereuses en mer suite à l'accident du bassin d'Arcachon qui a suscité un émoi médiatique très vif.

Nous y reviendrons au sujet des sanctions « professionnelles », mais il reviendrait d'être plus précis dans la définition des marins et des gens de mer, inscrites au Code des Transports, à l'article L 5511-1. Il y aurait peut-être là un point d'appui pour atténuer les peines, mais non pas la responsabilité des sauveteurs bénévoles.

¹⁵ Article L5242-4 du Code des Transports.

« I. — Est puni de six mois d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait, pour le capitaine, le chef de quart ou le pilote d'un navire, de commettre l'une des infractions définies par l'article L. 5242-3 ou tout autre fait de négligence occasionnant, pour le navire ou un autre navire :

1° Soit un abordage ;

2° Soit un échouement ou un choc contre un obstacle visible ou connu ;

3° Soit une avarie grave du navire ou de sa cargaison ;

4° Soit des blessures n'ayant pas entraîné d'incapacité totale de travail ou d'une durée inférieure ou égale à trois mois pour une ou plusieurs personnes.

II. — Les peines prévues par le I sont portées à deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende si l'infraction a entraîné :

1° Soit la perte ou l'innavigabilité absolue d'un navire ;

2° Soit la perte d'une cargaison ;

3° Soit des blessures ayant entraîné une incapacité totale de travail d'une durée supérieure à trois mois pour une ou plusieurs personnes.

III.-Les peines prévues aux I et II sont portées à trois ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende si l'infraction a entraîné la mort pour une ou plusieurs personnes.

IV.-Les peines prévues aux I, II et III sont portées au double si l'infraction est commise par une personne exerçant le commandement dans des conditions irrégulières au sens de l'article L. 5523-2.

V.-Lorsque le navire est étranger, les dispositions du présent article sont applicables lorsque l'infraction est commise dans les eaux intérieures maritimes ou les eaux territoriales.

¹⁶ Règlement international pour prévenir les abordage en mer (COLREG 1972).

¹⁷ <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/enfant-de-8-ans-tue-sur-le-bassin-d-arcachon-le-conducteur-du-bateau-contrôle-positif-a-la-cocaine-et-au-cannabis-6547606>

Il n'y a donc nulle incongruité à ce qu'en matière pénale la recherche de responsabilités des sauveteurs de la SNSM repose sur certains articles du code des transports et en particulier les infractions propres au droit maritime, notamment en matière de navigation car elles ne sont que la continuité des normes préexistantes du droit commun en matière de mise en danger ou violation d'une obligation de sécurité prévue par la loi ou un règlement, en l'espèce les normes prévues dans le code des transports et le RIPAM.

Pour autant, dans l'analogie qui est faite entre code maritime et sécurité routière pour expliciter que les sanctions s'appliquent aux conducteurs, qu'ils soient professionnels ou particuliers, nous tenons à souligner qu'il existe bien des sanctions spécifiques aux professionnels de la route, comme le non-respect des temps de repos par exemple. De même, la jurisprudence considère que la suspension du permis de conduire d'un salarié, consécutive à la commission d'infractions au Code de la route, ne caractérise pas de façon automatique un manquement de l'intéressé à une obligation découlant de son contrat de travail, que l'employeur serait en droit de sanctionner de façon disciplinaire. Les juges vérifient, dans ce cas, si les infractions à l'origine du retrait de permis, ont été commises pendant son temps de travail ou dans le cadre de sa vie personnelle. Dans ce contexte, le retrait de permis consécutif à une infraction commise en dehors de l'exécution du contrat de travail, serait considéré comme un fait de la vie privée du salarié, qui ne pourrait donner lieu à une sanction disciplinaire de la part de l'employeur, dès lors qu'il ne constituerait pas un manquement aux obligations professionnelles de celui-ci.

Il y a un désaccord avec les services de l'État sur cette question. De notre point de vue, une infraction « bénévole » ne doit pas nécessairement impacter le marin dans son activité professionnelle maritime.

1.3 – La loi du 4 juillet 2020 visant à créer le statut de « citoyen sauveteur bénévole »

La question d'un alignement du régime de responsabilité pénale des sauveteurs en mer sur celui du « citoyen sauveteur bénévole » nous a été posée par les responsables de stations SNSM depuis l'affaire du Breiz.

La rédaction de l'article L. 721-21 du code de la sécurité intérieure mentionne explicitement que le citoyen sauveteur bénéficie de la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

Ce régime juridique résulte des dispositions figurant à l'article L 721-21 du code de la sécurité intérieure dont les extraits consacrés au droit pénal sont les suivants :

« II.-(...) »

« Le citoyen sauveteur effectue, jusqu'à l'arrivée des services de secours, les gestes de premiers secours par, le cas échéant, la mise en œuvre de compressions thoraciques, associées ou non à l'utilisation d'un défibrillateur automatisé externe. »

« Les diligences normales mentionnées au troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal s'apprécient, pour le citoyen sauveteur, au regard notamment de l'urgence dans laquelle il intervient ainsi que des informations dont il dispose au moment de son intervention ».

« Lorsqu'il résulte un préjudice du fait de son intervention, le citoyen sauveteur est exonéré de toute responsabilité civile, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle de sa part. »

S'il est important de souligner la présomption d'exonération de toute responsabilité civile qui ne s'applique pas sur le plan pénal, il convient de noter là encore, que le texte semble terrestre et très peu maritime. On y parle compressions thoraciques, défibrillateurs, mais pas de sauvetage en mer. Ce texte est conçu pour s'appliquer dans le cadre des premiers secours faits par des particuliers citoyens profanes et sauveteurs, qui ne sont pas assurés ou qualifiés et équipés comme de vrais sauveteurs.

Certes ce texte limite les possibilités d'engagement de la responsabilité du citoyen sauveteur bénévole en cas d'imprudence, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement par rapport à l'appréciation de l'urgence dans laquelle il intervient et des informations dont il dispose.

Le régime d'exonération de responsabilité en l'absence de toute faute lourde s'applique à la responsabilité civile et pénale, mais surtout si c'était le seul cadre « statutaire », il renverrait les sauveteurs bénévoles de la SNSM à de simples citoyens, intervenant en mer, sans qualification ni « professionnalisme » particulier. Alors qu'il est avéré.

Pour les sauveteurs bénévoles en mer, la question de la responsabilité civile doit plutôt trouver un remède et une solution par l'assurance responsabilité civile qui favorise une forme de socialisation des risques plutôt que grâce à une exonération totale de responsabilité.

Sur le plan pénal ce texte expose que les possibilités d'engagement de la responsabilité du citoyen sauveteur bénévole en cas d'imprudence, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement doivent reposer sur la prise en compte certaines conditions liées à l'urgence et aux informations dont disposait le sauveteur.

En effet, l'esprit de ce texte est de porter l'attention sur l'arrêt cardiaque inopiné (ou mort subite de l'adulte) qui provoque chaque année en France entre 40 000 et 50 000 morts. Un tiers des victimes a moins de 55 ans et près de 800 cas surviennent lors de la pratique d'une activité sportive. Le taux de survie est de 3 à 4%.

Il s'agit d'inciter au civisme et d'éviter ou de limiter les actions en responsabilités contre des citoyens qui interviennent par exemple dans un établissement recevant du public, dans un stade ou sur la voie publique, notamment en utilisant un des défibrillateurs,). Il convient de soutenir que tout ce qui peut favoriser le civisme des particuliers et éviter des recours pour la commission de fautes simples, pour lesquelles des citoyens sauveteurs ne sont pas nécessairement assurés par leur assurance de responsabilité civile familiale est une bonne chose.

Toutefois, s'il semble satisfaisant pour le citoyen profane, ce cadre juridique n'apparaît pas transposable de notre point de vue aux sauveteurs en mer bénévoles employés par la SNSM, dont l'action et les interventions ne se limitent pas à l'administration des premiers secours et dont les compétences dépassent souvent très largement celles du citoyen anonyme et profane exécutant dans l'urgence, voire l'improvisation, certains gestes de secourisme et d'aide à des victimes.

Au demeurant l'alinéa pénal de l'article 721-21 CSI précité ne fait pas novation par rapport aux règles du droit commun et à la pratique du contentieux pénal qui permettent également à la formation de jugement de prendre en compte les données de contexte ou conditions d'intervention dans la détermination des responsabilités, outre d'éventuelles causes objectives d'irresponsabilité pénale ou de modulation de la peine.

En conséquence une transposition de ce texte au cas des sauveteurs bénévoles en mer de la SNSM n'est sans doute pas nécessaire.

1.4 Des causes d'irresponsabilité pénale existent

En droit pénal certaines circonstances exceptionnelles peuvent justifier la commission d'actes normalement constitutifs d'infractions, exonérant ainsi leur auteur de toute responsabilité pénale. Il s'agit notamment¹⁸ :

On notera que, le Code pénal prévoit explicitement certaines causes d'exonération de la responsabilité pénale de droit commun existent.

L'article 122-4 du Code pénal dispose que "n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires. N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal".

Ces dispositions renvoient donc à deux situations :

- L'ordre ou la permission de la loi

Cela est le cas toutes les fois où la loi prévoit ou une exception à un principe qu'elle a préalablement défini. Il appartient alors à la personne poursuivie de prouver qu'elle a respecté l'ensemble des conditions prévues par la loi.

- Le commandement de l'autorité légitime

De plus, l'article 122-7 du Code pénal dispose que "n'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace".

La personne concernée doit donc prouver qu'elle était face à un danger actuel ou imminent. L'acte commis ne doit pas être disproportionné par rapport au danger.

Outres ces causes d'irresponsabilité objectives précitées, certains motifs plus subjectifs peuvent conduire un auteur à bénéficier de la clémence des tribunaux et d'une absence de culpabilité, (légitime défense, comportement de la victime, erreur de droit, l'erreur invincible ou la croyance dans la légitimité de l'acte).

Le droit applicable n'est pas celui de l'irresponsabilité, c'est un droit qui est également destiné à prendre en compte la souffrance des victimes.

« En outre, et ce n'est pas un détail, organiser l'irresponsabilité des volontaires bénévoles de la SNSM, c'est oublier le sort des victimes, qui ne pourraient plus obtenir réparation. C'est aussi diminuer l'exigence d'efficacité lors des interventions de sauvetage en mer, donc multiplier les risques. »

C'est ce qu'écrivait un sociétaire de la SNSM, dans la revue Le Chasse-Marée en 2025.

¹⁸ Articles 122-7 et 122-4, alinéa 2, du Code pénal.

Préconisation N°8 : Pas de modification du Code pénal et du droit pénal spécial

Nous ne proposons donc évidemment pas de modifier le Code pénal et d'organiser une « irresponsabilité » des sauveteurs, qu'ils soient professionnels ou bénévoles. La prise en compte de l'intérêt des victimes constitue également un impératif qui est au cœur de l'action de la justice.

Le code pénal prévoit également déjà des causes objectives d'irresponsabilité, des moyens d'exonération de responsabilité ou de non imputabilité. Le principe d'individualisation de la peine constitue également un levier de modulation de la sanction pour la juridiction répressive.

Par ailleurs le régime juridique du « citoyen sauveteur » figurant à l'article L 721-21 du code de la sécurité intérieure, pour nécessaire qu'il soit n'est certainement pas entièrement transposable à celui du sauveteur bénévole en mer qui peut être un pilote de canot tout temps soumis aux règles de la navigation et dont le cadre d'intervention est parfois différent du simple secouriste, outre le fait qu'il est également employé par une association agréée pour accomplir des missions de sécurité civile.

L'article L 721-21 de code de la sécurité civile s'adresse en premier lieu à des particuliers non-initiés et son champ est différent de l'action qualifiée de la SNSM.

Le débat sur les éventuelles conséquences des sanctions professionnelles reste néanmoins ouvert et nous l'aborderons dans le paragraphe suivant.

Il ne s'agit donc pas d'inscrire en droit pénal un régime d'exonération de responsabilité, mais bien de travailler la notion d'atténuation. Depuis la réforme du code pénal par Robert Badinter la notion de circonstance atténuante a été abandonnée dans notre droit pénal au profit du principe d'individualisation de la peine. Le droit positif actuel n'a pas empêché le tribunal correctionnel du Havre de mettre hors de cause les prévenus.

Il faut aussi garder en tête que dans cette procédure des agents de l'État étaient poursuivis il est donc difficile de soutenir un régime d'exceptions pour des bénévoles accomplissant une mission de service public et de maintenir une certaine sévérité pour les agents publics qui accomplissent également cette mission de service public. Par ailleurs, il y a aussi la légitime défense, la faute de la victime comme sources de mise hors de cause partielle totale. Donc le droit pénal offre de nombreuses sources de non imputabilité, d'exonération ou d'irresponsabilité. Enfin le juge doit individualiser la peine.

1.5 Le cas des sanctions professionnelles.

A l'occasion des réflexions produites par la SNSM et ses bénévoles, a été plusieurs fois évoqué le risque de « la double sanction ».

En effet, la SNSM et ses bénévoles souhaiterait voir mettre en place, une impossibilité de sanction professionnelle vis-à-vis des sauveteurs pour une opération de sauvetage dans lequel la justice estimerait que leur responsabilité est engagée. Pourquoi ? C'est parce que de nombreux marins professionnels sont employés bénévolement par la SNSM.

Selon la SNSM s'ils venaient à être condamnés pour une faute, en cas de sanction professionnelle, ils auraient à supporter une double peine, puisque, à la fois, ils pourraient être sanctionnés au titre de leur responsabilité comme sauveteur bénévole, mais aussi sur le plan professionnel en tant que détenteurs de certificats ou brevets professionnels ou de candidats à certains fonctions liées aux métiers de la mer et de la pratique de la navigation.

Ainsi, ils réclament que les événements affectant les bénévoles de la SNSM, qui sont aussi marins professionnels, n'aient pas de conséquences sur leur activité professionnelle. Pour cela, selon leur revendication, il faudrait modifier, le décret sur les sanctions professionnelles de la marine marchande. Selon les sauveteurs cette demande serait notamment justifiée par le fait que l'activité de sauvetage n'imposerait pas de devoir naviguer sous plan d'armement en équipage, mais bénéficierait d'un régime dérogatoire avec un plan d'armement simplifié et d'une absence d'exigence de qualifications professionnelles. Cette dérogation devrait être étendue aux sanctions.

L'administration des affaires maritimes interrogée sur le sujet, nous a assuré qu'il s'agissait là d'un risque très théorique. Et surtout, l'administration semble vouloir maintenir ce régime de sanctions, voire même le renforcer, à la suite de différents incidents en mer qui ont marqué l'opinion.

Certaines sanctions professionnelles des marins et des pilotes sont encadrées par l'article R5524-1 du Code des Transports. Sont notamment prévus les retraits de titres à l'article L 5511-1 du Code des transports et suivants, et plus spécifiquement la compétence du directeur interrégional de la mer pour mener l'enquête disciplinaire et prononcer des sanctions.

Pour autant l'article L 5511-1 qui définit les personnes sanctionnables, dans notre lecture, ne s'applique pas nécessairement aux bénévoles de la SNSM lors de leur activité de sauvetage. Le texte définit les « marins » comme les gens de mer salariés ou non-salariés exerçant une activité directement liée à l'exploitation du navire ; et « gens de mer » comme toutes personnes salariées ou non salariées exerçant une activité professionnelle à quelque titre que ce soit.

Dans notre lecture, les bénévoles de la SNSM en opération de sauvetage n'exercent pas une activité professionnelle dans ce cadre.

Il convient de préciser ce cadre au-delà de la perception qu'en a l'administration.

Nous avons entendu les arguments légitimes et fondés de la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de la Transition écologique. A juste titre, elle cite de nombreux exemples. La détention d'un bulletin de casier judiciaire pour crime ou délit extérieur à l'activité de sauvetage peut engendrer des interdictions ou sanctions professionnelles au même titre qu'une condamnation qui serait prononcée à l'occasion d'une activité de sauvetage.

Certains faits de la vie privée ou civile ont une incidence professionnelle par exemple sur l'aptitude à passer un concours ou un brevet. En l'état, un délit de droit commun aura les mêmes effets en termes de sanctions car d'une part il peut entraîner un B2 au casier judiciaire ce qui peut avoir une incidence sur l'exercice de certaines fonctions ou sur le droit à passer certains brevets.

Pour autant, nous réitérons que la rédaction de l'article L 5511-1 du Code des Transports peut instiller le doute raisonnable que les sauveteurs bénévoles de la SNSM soient des marins professionnels et donc relèvent des sanctions professionnelles prévues par le code des Transports.

Préconisation N° 9 : Étudier si les marins bénévoles relèvent du régime des sanctions professionnelles des marins professionnels

En mer comme à terre, la prudence est mère de sûreté. Pour autant, il conviendra de faire évoluer les articles R 5524-1 à 45 du Code des transports, pour que le bénévolat n'entraîne pas nécessairement des incidences professionnelles.

Nous ne méconnaissons pas l'analyse divergente faite par l'administration sur ce sujet. Mais des sanctions spécifiques existent pour les conducteurs professionnels qui n'existent pas pour les conducteurs particuliers. Il n'y a donc pas de raison que des sanctions professionnelles soient appliquées systématiquement à des sauveteurs bénévoles qui seraient par ailleurs des professionnels de la mer.

C'est un point de débat. Mais il peut être débattu et tranché, par un dialogue entre juristes, administration et dirigeants de la SNSM notamment.

2. La responsabilité de la SNSM comme personne morale

Une des questions posées par les bénévoles de la SNSM résulte de leur incompréhension face au fait que seule la responsabilité pénale des sauveteurs serait engagée plutôt que celle de la SNSM, en tant que personne morale. C'est une des difficultés de compréhension des problématiques juridiques. Alors que le statut associatif semble protéger les personnes physiques, les membres de l'association, en les protégeant derrière la personne morale de l'association, ici, ce sont bien les personnes physiques, l'équipage qui a été poursuivi.

En introduction, nous avons en effet mentionné le cas du Breiz qui n'a donné lieu à des poursuites qu'à l'encontre des personnes physiques au niveau de la SNSM.

L'article 121-2 du Code pénal, prévoit que « les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants ».

La personne morale n'est donc pénalement responsable que si les agissements fautifs peuvent être imputés à ses organes ou ses représentants qui sont nécessairement des personnes physiques. Les personnes susceptibles d'engager la personne morale sont celles qui exercent certaines fonctions de direction ou d'administration, de gestion ou de contrôle. Il s'agit également de toute personne titulaire d'une délégation de pouvoirs, pourvue de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires à l'exécution de sa mission.

Pour engager la responsabilité pénale de la personne morale, il faut non seulement que les organes et représentants de la personne morale commettent des agissements délictueux mais encore que ces agissements aient été commis pour le compte de la personne morale, c'est-à-dire dans son intérêt. L'article 121-2 alinéa 3 du Code pénal précise que « la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques, auteurs ou complices des faits ». Cette possibilité de cumul existe pour éviter une complète absorption de la responsabilité pénale des personnes physiques par les personnes morales lorsque les conditions sont remplies.

Cependant, s'agissant en particulier de certains délits non intentionnels, en cas de faute par imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (mise en danger), l'article 121-3 du code pénal¹⁹ introduit certaines conditions à l'engagement de la responsabilité des personnes physiques, notamment pour protéger les dirigeants à travers l'exigence de l'existence d'une faute caractérisée ou de la violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence.

Par ailleurs, l'article 121-2 alinéa 3 du Code pénal précise que « la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques, auteurs ou complices des faits ».

¹⁹ Article 121-3 du code pénal : « (...) si les personnes morales sont responsables pénalement de toute faute non intentionnelle de leurs organes ou représentants ayant entraîné une atteinte à l'intégrité physique constitutive du délit de blessures involontaires, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, ne seront responsables pénalement que dans la mesure où il pourra être établi qu'elles ont - violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, - Commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».

Cette possibilité de cumul existe pour éviter une complète absorption de la responsabilité pénale des personnes physiques par les personnes morales.

Il est donc logique qu'en fonction des circonstances d'un délit, la responsabilité des personnes physiques, - donc des sauveteurs – puisse être envisagée ou privilégiée pour les faits qu'ils ont le cas échéant commis, en dehors de toute hypothèse de responsabilité de la SNSM conformément au principe de personnalité de la responsabilité pénale qui est notamment posé à l'article 121-1 du code pénal selon lequel : « nul n'est pénalement que de son propre fait ». Mais un cumul de responsabilité n'est pas non plus exclu par le droit positif, cette question étant strictement attaché à la qualification des faits.

Le principe de personnalité de la responsabilité pénale exclut la responsabilité pénale de plein droit, la responsabilité pénale du fait d'autrui et la responsabilité pénale collective. Il n'est donc pas envisageable de remettre en cause ce principe de personnalité de la responsabilité pénale ci-dessus rappelé.

Ainsi, à la question d'une responsabilité spécifique des sauveteurs bénévoles, précisément posée par la députée Sophie Panonacle, en février 2025²⁰ la Ministre chargée de la mer a répondu en mettant en avant le régime de collaborateur du service public et de la protection fonctionnelle :

« Lorsqu'ils interviennent dans le cadre de missions d'intérêt général coordonnées par un Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS), ces bénévoles sont considérés comme collaborateurs occasionnels du service public (COSP). À ce titre, ils bénéficient d'un régime de protection fonctionnelle comparable à celui des agents publics, en cas de mise en cause. Toutefois, les conditions réelles d'intervention en mer, souvent marquées par l'urgence et la complexité, mettent en évidence les limites du régime juridique actuel. Conscient de ces enjeux, le Gouvernement a décidé d'engager une révision de ce régime afin de mieux prendre en compte les risques juridiques pesant sur les sauveteurs bénévoles, notamment en matière de responsabilité pénale lorsqu'ils agissent au nom de l'État. »

Il revient donc d'étudier plus spécifiquement ce cadre.

²⁰ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q17/17-4582QE.htm>

3. La protection fonctionnelle des sauveteurs bénévoles en mer : un droit issu du régime du collaborateur occasionnel du service public (COSP) :

La protection fonctionnelle découle principalement du régime du collaborateur occasionnel du service public, mais s'agissant précisément du sauveteur bénévole sa reconnaissance est jurisprudentielle alors qu'elle est codifiée pour certains agents.

Pourtant les bénévoles de la SNSM intervenant dans le cadre d'une opération de secours en mer peuvent bénéficier d'une protection fonctionnelle, dans les mêmes conditions que les agents publics, par exemple victime d'actes délictueux et infractionnels en raison de leurs fonctions, ou lorsqu'ils sont mis en cause par des tiers dans l'exercice de leurs fonctions.

§ La protection fonctionnelle revêt :

- Un aspect administratif, qui implique, pour l'administration concernée, de mettre en œuvre diverses actions de prévention et de soutien au profit du sauveteur victime ou auteur des faits ;
- Un aspect juridique, l'administration assurant alors un rôle de protection juridique en prenant en charge, selon les cas, les frais d'avocat ou les condamnations pécuniaires auxquels s'exposent les sauveteurs lorsque leur responsabilité est mise en jeu devant les juridictions pénales ou civiles.

L'octroi du statut de collaborateur du service public s'analyse à la lumière des faits pour lesquels le sauveteur est mis en cause ou dont il est victime. En cas de faute personnelle détachable du service, le statut de collaborateur du service public - et partant de là le bénéfice d'une protection fonctionnelle - ne peut être accordé ou doit être retiré s'il a été accordé.

La qualité de collaborateur occasionnel découle de la participation d'une personne privée à la réalisation d'un service public. En l'occurrence, la SNSM est une entité de droit privé qui peut participer à une mission de service public. Ses bénévoles peuvent donc se voir reconnaître la qualité de collaborateurs de service public pour autant que les missions qu'ils prennent en charge au moment du dommage relèvent bien de cette mission de service public.

Pour autant, en tant qu'association de droit de privé, la SNSM peut accomplir certaines prestations de remorquage qui relèvent exclusivement d'une prestation de droit privé. En pareille hypothèse, les membres et sauveteurs de la SNSM n'exercent pas systématiquement leurs fonctions dans le cadre d'une mission de service public. Ces prestations commerciales ne peuvent alors donner lieu à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle.

§ Autorités compétentes pour accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle :

Deux autorités peuvent être compétentes pour traiter les demandes de protection fonctionnelle des sauveteurs en mer bénévoles :

- L'Etat sous couvert du préfet maritime géographiquement compétent, lorsque les faits à l'origine de la demande se sont déroulés en mer ; la demande est généralement traitée par les services du directeur des opérations de secours en mer²¹ ;
- Le maire²², lorsque les faits se sont déroulés dans les estuaires, en amont de la limite transversale de la mer, dans les ports, à l'intérieur de leurs limites administratives ou dans une limite de 300 mètres à compter de la limite des eaux.

§ Périmètre :

Comme tout agent participant à un service public, le sauveteur en mer bénévole peut en théorie avoir droit au bénéfice de la protection fonctionnelle dans les principaux cas suivants, à condition toutefois qu'il n'ait pas commis de faute personnelle détachable du service, (sinon cette protection fonctionnelle pourrait lui être refusée) :

- A l'occasion d'enquêtes pénales (préliminaires ou de flagrance) :

Dans le cadre d'une audition libre, lors d'une garde à vue, en cas de poursuite pénale (y compris pour une éventuelle composition pénale), à la suite de la saisine d'une juridiction de jugement (par citation, convocation et comparution immédiate). Toutefois, cette protection fonctionnelle ne serait pas admise en cas de plainte simple ou dans le cadre de mesures alternatives aux poursuites (comme pour les agents publics).

- A la suite de l'ouverture d'une information judiciaire :

En tant que témoin assisté, lors d'une garde à vue, ou à l'occasion d'une mise en examen, et lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée.

La protection fonctionnelle peut également bénéficier au collaborateur du service public pour l'assister d'une réclamation sur des intérêts civils.

Dans le cadre de l'instance pénale, les honoraires d'avocats peuvent être pris en charge par l'administration, sous certaines conditions et modalités²³.

§ Une absence de codification du droit à la protection fonctionnelle pour les sauveteurs bénévoles en mer :

A la différence des agents publics le droit à la protection fonctionnelle pour les sauveteurs bénévoles en mer n'est pas codifiée.

Or pour les agents publics relevant de statuts généraux ou spéciaux le droit à une protection fonctionnelle résulte de certains textes codifiés²⁴.

²¹ Art. L. 741-1 et suiv. CSI; décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer

²² Art. R* 742-1 CSI et L. 2213-23 CGCT

²³ Voir la protection fonctionnelle des agents publics : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dga/pf/protection-fonctionnelle-agents.pdf>

²⁴ Textes applicables :

Articles L.134-1 à L.134-12 du Code général de la fonction publique

Articles L. 4123-10, et L.4143-1 du Code de la défense nationale

Ainsi, les articles L.134-1 à L.134-12 du Code général de la fonction publique consacrent un régime de protection fonctionnelle pour les agents et fonctionnaires qui relève du statut général de fonction publique. Le code de la défense nationale prévoit également adaptée pour ses personnels (articles L. 4123-10, et L.4143-1 du Code de la défense nationale).

On relèvera aussi que dans le domaine de la sécurité civile, l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) instaure protection fonctionnelle pour des fonctionnaires ou personnels appartenant à certains corps spécialisés exécutant des missions de service public afin de prendre en charge leur défense et peut bénéficier aux membres de leur famille et de leurs proches. L'application de ce texte peut donc être étendue à certains volontaires civils de la sécurité civile, décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, ce qui est toutefois limité.

Ce texte qui fait partie intégrante du chapitre du code de la sécurité intérieure dédié à la protection des personnes concourant à la protection civile ne vise pas les sauveteurs en mer appartenant à des structures privées telles que la SNSM dont le régime de protection est jurisprudentiel. En effet ce texte opère notamment un renvoi vers les articles généraux du statut de la fonction publique précités (L 134-1 du CGFP).

Sans doute est-ce une lacune. Or bien que le cadre juridique offert par la protection fonctionnelle soit favorable aux intérêts des sauveteurs, il aurait été perçu initialement par la SNSM comme insuffisant ou inadapté. Les sauveteurs auraient pu en bénéficier en direct, sans même en rendre compte à la SNSM. Encore eut-il fallu qu'ils en aient connaissance.

En effet, la protection fonctionnelle peut sembler prévue par une lecture extensive du Code de sécurité intérieure et est reconnue par la jurisprudence sous couvert de l'octroi du statut de collaborateur occasionnel du service public, mais les faits ont démontré qu'elle n'était pas activée systématiquement.

Il faut dire que, là encore, le Code de Sécurité intérieure, dans son article L 113-1 ne mentionne pas les sauveteurs en mer relevant du statut du bénévolat tels que les personnels de la SNSM.

Il ne faut voir nul reproche fait à l'administration car il semble qu'à l'occasion de l'affaire du Breiz dans cette procédure, les services de l'État se seraient manifestés et aient fait part de cette possibilité de protection fonctionnelle. Il semble toutefois qu'elle ait été perçue comme inadaptée pour plusieurs sauveteurs bénévoles. C'est la SNSM qui s'est proposée pour assurer l'accompagnement des témoins, des prévenus et qui a facilité quelques expertises judiciaires.

Décret n° 2014-920 du 19 août 2014 relatif aux conditions et limites de la prise en charge par l'Etat de la protection fonctionnelle des agents publics pris en application de l'article L. 4123-10 du code de la défense nationale.

²⁵ CE, sect., 12 oct. 2009, Mme Chevillard et autres, req. n° 297075

Préconisation N°10 : Conforter dans la loi le droit à la protection fonctionnelle pour le sauveteur bénévole en mer

La protection fonctionnelle afférente au statut de collaborateur occasionnel du service public reste à droit constant la plus efficace des protections pour les bénévoles de la SNSM lorsqu'ils exécutent une opération de service public.

Dans le cadre d'une éventuelle évolution normative pouvant aboutir à conforter le statut du sauveteur bénévole en mer, il conviendrait de donner une meilleure visibilité à la protection au régime protection fonctionnelle des sauveteurs bénévoles en mer dans le code de la sécurité intérieure en modifiant par exemple le chapitre III du titre 1^{er} de ce code dédié à la protection juridique des personnes concourant à la sécurité civile »

Cette mesure pourrait prendre la forme d'une extension du régime de la protection fonctionnelle aux sauveteurs bénévoles en mer tel qu'il est défini à l'article L 113-1 du code de la sécurité intérieure. Cette mesure permettra de faciliter la prise en charge des bénéficiaires dès les premières phases de procédure ou d'enquête. Ce dispositif pourra notamment mentionner comme dans l'article L 113-1 que la protection fonctionnelle puisse profiter aux proches et parents des sauveteurs en mer lorsque les conditions sont remplies.

4. Inscrire dans la loi que le sauveteur en mer bénévole peut bénéficier du statut de collaborateur occasionnel du service public pour les missions accomplies pour le compte du service public

4.1 Une notion qui permet d'indemniser face au risque.

La notion de collaborateur occasionnel du service public est une notion qui s'est développée de manière jurisprudentielle²⁵ permettant aussi d'indemniser, sur le fondement de la responsabilité pour risque, les personnes victimes d'un dommage alors qu'elles participent, de manière occasionnelle, à l'exécution d'un service public.

La jurisprudence administrative a développé une notion permettant d'indemniser les personnes qui, à l'occasion de leur participation désintéressée à l'exécution d'un service public, ont subi des dommages. Le juge a ainsi voulu protéger une catégorie ne bénéficiant d'aucun régime législatif de réparation des accidents du travail, mais elle n'a pas été systématique gravée dans la loi. Pour ce qui des citoyens sauveteurs, il y a eu une évolution depuis la loi du 4 juillet 2020 qui la consacre de manière expresse mais son champ est très limité et ne concerne que certains actes (L 721-1 CSI).

Or la reconnaissance de ce statut de collaborateur du service public est sans doute un peu complexe et peu lisible, même s'il faut reconnaître que le juge administratif a toujours eu une approche très favorable pour les sauveteurs bénévoles « occasionnels ».

4.2 Un dispositif complexe mais plutôt favorable aux sauveteurs bénévoles collaborateurs occasionnels du service public

1. Réalité de la collaboration

Cela signifie qu'une personne n'est considérée comme le collaborateur d'un service public que si elle lui apporte un concours actif.

Il faut en outre que ce concours actif soit inspiré par un souci de servir l'intérêt général, et non par la seule intention d'apporter une contribution au fonctionnement du service public. Les usagers des services publics ne sont en effet assimilés à des collaborateurs que si leur concours excède la contribution qui peut normalement être attendue d'un usager en contrepartie des avantages que lui apporte le service public.

2. Sollicitation ou acceptation de la collaboration par la personne publique

La sollicitation peut revêtir les formes les plus diverses : réquisition, demande écrite ou même verbale, ou encore déclenchement par un CROSS. L'acceptation d'une offre spontanée de collaboration peut elle aussi intervenir de diverses façons, explicites ou implicites.

Il n'y a toutefois besoin d'aucune sollicitation ni d'aucune acceptation en cas d'urgence. En revanche,

²⁵ CE, sect., 12 oct. 2009, Mme Chevillard et autres, req. n° 297075

- CE 31 mars 1999, Hospices civils de Lyon, req. n° 187649
- Civ. 1re, 30 janv. 1996, n° 91-20.266
- CE, sect., 13 janv. 1993, Dame Galtié, req. n° 63044
- CE, sect., 1er juill. 1977, Cne de Coggia, req. n° 97476
- CE, ass., 27 nov. 1970, Consorts Appert-Collin, req. n° 75992
- CE, sect., 25 sept. 1970, Cne de Batz-sur-Mer, req. n° 73707
- CE, sect., 17 avr. 1953, Pinguet, req. n° 88147
- CE, ass., 22 nov. 1946, Cne de Saint-Priest-la-Plaine

une personne qui, sans intervention d'aucune sorte de l'autorité publique, intervient dans l'exécution du service public, ne peut bénéficier de la protection accordée au collaborateur du service public.

La jurisprudence semble pourtant reconnaître plus facilement qu'auparavant l'urgence, en considérant par exemple que le salarié d'une entreprise, qui a personnellement pris part à une mission de service public en dehors du cadre des fonctions qui lui étaient confiées en vertu de son contrat de travail, peut être qualifié de collaborateur occasionnel du service public (CE, sect., 12 oct. 2009, Mme Chevillard et autres).

3. Collaboration à un service public

Dans un souci d'équité, la jurisprudence admet très facilement sa réalisation.

De même, un lien ténu suffit, entre l'acte bénévole et le service public, pour qu'il y ait collaboration à celui-ci. Malgré cette générosité, il arrive toutefois que la troisième condition ne soit pas remplie. L'existence d'un service public peut être admise, sans que matériellement une personne publique ait pris les dispositions nécessaires pour l'organiser. Il suffit que l'activité en cause relève de ses attributions pour qu'un service public soit reconnu. C'est évidemment le cas du sauvetage en mer.

4. Champ d'application de la collaboration occasionnelle

L'admission de la responsabilité sans faute au profit des collaborateurs occasionnels du service public entraîne des conséquences financières que certaines collectivités, notamment les plus petites, peuvent avoir des difficultés à supporter. Cela explique que le juge se montre plus rigoureux depuis quelques années pour admettre cette responsabilité pour risque.

Parallèlement à ce mouvement, le Conseil d'État assimile durablement les bénévoles à des collaborateurs occasionnels du service public. Il est d'ailleurs possible de se demander si l'évolution de la jurisprudence n'est pas de nature à établir une égalité entre les collaborateurs du service public, dès lors que leur degré d'intervention pour le service public est réel et nécessaire.

Dit autrement la jurisprudence du Conseil d'État a assimilé par esprit d'égalité les collaborateurs occasionnels du service public aux agents de l'État, pour les couvrir, mais n'a pas érigé ce statut pour couvrir explicitement les risques pris par ces collaborateurs. En ce sens, la responsabilité sans faute appliquée aux collaborateurs du service public – permanents ou non – serait davantage fondée sur la notion de « rupture d'égalité » entre sauveteurs professionnels relevant de l'État et bénévoles que sur celle de « risque ».

Ce statut est donc potentiellement favorable, mais est sans doute été perçu par la SNSM ou les sauveteurs comme complexe ou peu lisible.

La rédaction de l'article L. 721-21 du code de la sécurité intérieure qui s'applique au citoyen sauveteur mentionne explicitement qu'il peut bénéficier de la qualité de collaborateur occasionnel du service public. Cette mesure pourrait être reprise dans l'intérêt des sauveteurs bénévoles en mer.

Les termes de l'article L 721-21 du code de la sécurité intérieure sont les suivants :

« Il.-Quiconque porte assistance de manière bénévole à une personne en situation apparente de péril grave et imminent est un citoyen sauveteur et bénéficie de la qualité de collaborateur occasionnel du service public. »

Cet article a le mérite de faire figurer dans la loi la notion de collaborateur occasionnel du service

public pour le citoyen sauveteur ce qui donne une certaine visibilité au bénéfice de ce statut pour cette catégorie particulière de sauveteur mais son champ d'application est spécifique et limité.

L'introduction dans le code de la sécurité intérieure d'un article officialisant clairement que le sauveteur bénévole en mer peut se voir reconnaître le statut de collaborateur occasionnel du service public lorsqu'il participe à une mission de service public serait souhaitable.

Préconisation N°11 : Mentionner dans la loi que le sauveteur en mer bénévole peut bénéficier du statut de collaborateur du service lorsqu'il participe à une mission relevant du service public.

L'article L. 721-21 du code de la sécurité intérieure a le mérite de prévoir une mention expresse consacrant la notion de collaborateur occasionnel du service public. Cette mention qui clarifie les limites du droit à une protection fonctionnelle dans le cadre de certaines actions offre une meilleure visibilité à ce régime issu du droit administratif.

En complément d'une extension analogue aux dispositions figurant à l'article L 113-1 CSI une telle mention de la qualité de collaborateur occasionnel du service public lorsque le sauveteur bénévole en mer exécute uniquement une mission de service public pourrait être inscrite dans la loi en particulier dans un texte dédié au statut du sauveteur bénévole en mer.

Préconisation n°12 : S'assurer que la SNSM se prévale du statut de collaborateur occasionnel du service public

Une cellule de crise devrait être mise en place par la SNSM avec ses dirigeants et ses conseils juridiques pour, en chaque circonstance, s'assurer que la protection fonctionnelle due à un collaborateur occasionnel du service public puisse être mise en œuvre. C'est assurément, en l'état du droit, le cadre le plus protecteur pour les bénévoles de la SNSM, en ce qui concerne leur seule responsabilité pénale ou face au risque.

Une formation et une information régulières des membres de la SNSM pourrait être faite sur ces questions juridiques de responsabilités. Dans les cas heureusement rares, où des bénévoles sont auditionnés, ce n'est que la marche normale de la justice. La SNSM doit préciser l'accompagnement qu'elle apportera, indépendamment de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle, et quand bien même sa responsabilité comme personne morale serait engagée.

5. Tribunaux maritimes et privilège de juridiction

Pour autant, de cette séquence judiciaire du Breiz, nous tenons à proposer que le législateur réfléchisse à bien préciser dans la loi que les affaires maritimes pénales voire civiles, soient jugées par des tribunaux spécialisés sur les questions maritimes.

L'ordonnance 2012-1218 du 2 novembre 2012 portant réforme pénale en matière maritime entrée en vigueur le 1er janvier 2015, a entièrement refondu la loi 17 décembre 1926 portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande, désormais dénommée loi relative à la répression maritime. Cette loi a créé des tribunaux maritimes, sur chaque façade maritime. Il y a trois Préfectures maritimes, mais six Tribunaux maritimes.

Ces juridictions qui sont des formations spécialisées du tribunal judiciaire sont chargés de juger les délits maritimes ainsi que les contraventions connexes concernant la navigation et la sécurité maritime.

Ces tribunaux sont également compétents pour connaître les délits de droit commun limitativement énumérés lorsqu'ils sont connexes à un délit maritime. Il s'agit notamment des délits de blessures et homicides involontaires, mise en danger de la vie d'autrui, non-assistance à personne en péril...

Leur composition est la suivante : aux trois magistrats professionnels qui composent normalement la formation de jugement des tribunaux judiciaires se joignent deux assesseurs maritimes choisis en raison de leurs compétences et de leur expérience de la navigation.

Les bénévoles du Breiz ont eu la chance d'être jugés par un Tribunal maritime, celui du Havre. Et les assesseurs maritimes ont été plus qu'utiles pour éclairer les débats. En ces matières, il revient de se remémorer les sages paroles d'Aristote : « Il y a trois sortes d'hommes : les Vivants, les Morts, et ceux qui vont sur la Mer. »

Pour autant, nous avons le sentiment à entendre les avocats mobilisés dans l'affaire du Breiz, notamment maître Rostain, que ce privilège de juridiction n'est peut-être pas encore totalement intégré par tous les parquets. Même s'il reste entendu que lorsque des principes de connexité s'y opposent, les juridictions de droit commun doivent conserver leur compétence propre. Nous n'en sommes pas tout à fait convaincus. Notre mission n'a pas eu écho de réelles informations sur des manques au privilège de juridiction. Dans tous les cas, il n'y a pas forcément assez de magistrats judiciaires spécialisés en ces matières.

La réforme de l'organisation de la justice à travers la loi de programmation pour la justice n° 2019-222 du 23 mars 2019, modifiant la loi du 17 décembre 1926²⁶ relative à la répression en matière maritime a bien précisé quelles sont les infractions pénales commises dans le domaine maritime qui relèvent de la compétence exclusive des tribunaux maritimes, juridictions spécialisées situées auprès de tribunaux judiciaires et couvrant l'ensemble du territoire français.

On notera qu'à côté de ces juridictions maritimes il existe des pôles régionaux disposant de compétences spécialisées en matière d'environnement. Il existe également des juridictions littorales spécialisées destinées à apporter une réponse nécessaire à la répression des pollutions sur les façades littorales de sorte que certains délits en matière de pollution maritime peuvent par exemple être jugés par d'autres formations (les juridictions du littoral spécialisées, dites JULIS

²⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000875895>

sont de par leur composition, distinctes des tribunaux maritimes). Enfin le traitement du contentieux social des gens de mer est également partagé entre les prud'hommes et le tribunal judiciaire en fonction de certains critères liés à la nationalité des parties ou du navire.

Préconisation N° 13 : Conforter les tribunaux maritimes

Il convient d'interroger la Chancellerie s'il y a un besoin de conforter dans la loi les Tribunaux maritimes et d'en faire la juridiction naturelle pour traiter tous les sujets maritimes.

Le cas échéant, sous couvert d'une instruction du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, il conviendrait de s'assurer que les délits en mer soient bien instruits par les seuls Tribunaux maritimes.

La lecture du jugement du Breiz nous a convaincu que l'expertise maritime ne peut être trouvée dans les juridictions répressives ordinaires.

3. Quelle protection juridique pour les sauveteurs bénévoles ?

Mieux protéger ceux qui nous protègent



La responsabilité des bénévoles de la SNSM a été recherchée, elle le sera encore. C'est le fonctionnement de la justice et la mise en application du Code pénal.

Ces poursuites ont été faites devant un Tribunal maritime, ce fut une chance. Il conviendra de s'assurer que ce soit systématiquement le cas.

Le statut de collaborateur occasionnel du service public et sa protection fonctionnelle afférente aurait été le cadre le plus protecteur.

Il convient donc de conforter ce statut et de l'inscrire plus fortement dans le Code de la Sécurité intérieure pour les bénévoles de la protection civile et singulièrement ceux du sauvetage en mer.

Pour autant, il faut fortement renforcer la protection juridique, nous allons le développer.

Au-delà des questions de responsabilité pénale, bien des questions concernant le sauvetage en mer conduit par la SNSM relèvent de la responsabilité civile, voire de la responsabilité contractuelle.

Ce n'était pas le cœur de la mission, mais nous voulons aussi aborder ces sujets.

1. Protection juridique assurantielle

Au-delà des cas graves, où nous conseillons de mettre en jeu la protection fonctionnelle au bénéfice du Collaborateur occasionnel du service public, il convient d'améliorer la protection juridique du sauveteur en mer par le cadre assurantiel.

Il s'agit d'éloigner le plus possible le sauveteur bénévole du prétoire par une socialisation des risques et couvrir tous les cas de mise en jeu de responsabilité civile.

Oui, une association a la possibilité de souscrire une assurance de protection juridique. Il s'agit d'un contrat qui lui permet de bénéficier d'une assistance juridique, et de la prise en charge des frais liés à la défense de ses intérêts en cas de litige. Cette assurance couvre généralement les honoraires d'avocat, les frais d'expertise, les frais de procédure, et parfois même les frais de justice.

Dans un certain nombre d'associations, cette assurance de protection juridique est élargie à tous les dirigeants bénévoles, voire aux membres.

Mais cela implique des coûts conséquents et une spécification des membres couverts. Sans s'appesantir sur le sujet, le fait que tous les membres d'un équipage de la SNSM ne soient pas adhérents ou « membres actifs » pourrait poser problème. La charte du bénévolat, qui est en annexe, précise que la SNSM accorde la protection civile à tous ses bénévoles. Il convient de vérifier que ce ne soit pas aux seuls adhérents.

En effet, la gouvernance de la SNSM a évolué favorablement en 2022. Désormais, dans le cadre de la réforme des statuts de l'association, tous les bénévoles ayant plus de 3 ans d'ancienneté ont la possibilité de devenir membres actifs afin de prendre pleinement part à sa gouvernance. Pour mémoire, seules les personnes disposant d'un mandat du président national (les patrons titulaires, les trésoriers, les présidents de station, les directeurs de CFI et leurs adjoints, les délégués départementaux) avaient jusqu'à présent le droit de vote. « Tous les membres actifs ont désormais le pouvoir de s'investir dans un fonctionnement rénové de l'association. La cohésion effective de toute la famille orange est désormais plus forte. » comme le déclarait alors Emmanuel de Oliveira, le président de la SNSM.

Mais cela indique aussi que des membres récents ne sont pas membres actifs et pourraient avoir le plus grand mal à être couverts par une protection juridique qui serait spécifiquement mise en œuvre par une société d'assurances, pour le compte de la SNSM.

Le rapport Mandelli en page 57 identifiait une difficulté liée au fait que la SNSM ne soutiendrait pas suffisamment les bénévoles dans la gestion des contentieux nés des opérations de sauvetage. Il est notamment indiqué que le siège de la SNSM devrait mieux accompagner les bénévoles visés par des procédures judiciaires pour des faits commis dans l'exercice de leur mission.

Je peux témoigner que l'affaire du Breiz a servi de « détonateur » en la matière. J'ai rencontré une association nationale pleinement mobilisée sur ces sujets. Et l'heure est à assumer des évolutions législatives pour reconnaître et protéger les sauveteurs bénévoles, plutôt que de renvoyer cela à la seule responsabilité de la SNSM, en éventuelle complémentarité d'une meilleure couverture assurantielle du secteur du nautisme et de la plaisance.

De même, il conviendra de regarder très précisément quelles sont les formules et polices d'assurance dont bénéficient actuellement les sauveteurs bénévoles dans le cadre de leurs missions.

Couvrent-elles toutes les formes de procédures (pénales, civiles et éventuellement administrative et liées aux problématiques de concurrence) ou de risques auxquels sont exposés les sauveteurs bénévoles de la SNSM ? Couvrent-elles les activités rémunérées et commerciales de la SNSM ?

Il conviendrait d'étudier plus avant cette possibilité de mise en œuvre de la protection juridique dès la mise en cause de membres de la SNSM, en complément éventuel de la protection fonctionnelle ou le temps que cette dernière se mette en œuvre.

La SNSM peut difficilement se substituer à ses membres mais elle doit pouvoir leur assurer une protection juridique collective. Cela a un coût et la puissance publique serait bien inspirée d'y participer, sauf à mettre en œuvre réellement et intégralement la protection fonctionnelle due aux collaborateurs occasionnels du service public.

C'est là une des réponses à la question qui était posée par la députée S. Panonacle. Il convient de s'assurer que la SNSM dispose d'une bonne responsabilité civile pour compte. Une exonération de toute responsabilité civile demandée par les sauveteurs de la SNSM n'a pas de sens. En revanche, la réponse qui peut rassurer les sauveteurs doit être assurantielle. En effet la loi du 4 juillet 2020 a été instituée pour les citoyens sauveteurs afin de pallier les conséquences éventuelles de leur non assurance (sur le plan civil).

Préconisation N°14 : Intégrer la protection juridique de tous les membres de la SNSM, quel que soit leur statut

La SNSM doit faire évoluer ses contrats d'assurance vers une meilleure protection juridique de ses membres et pas simplement de ses dirigeants ou membres actifs. Ces polices doivent nécessairement inclure une défense recours profitant aux bénévoles, en étant particulièrement exigeants sur son périmètre et ses limites éventuelles.

Ces questions doivent être étudiées lors des renouvellements des assurances couvrant la SNSM et ses membres. Nous n'avons pas à nous substituer à la gouvernance de la SNSM en la matière.

Toutefois nous l'invitons à bien formaliser et évaluer ces demandes spécifiques, dans le cadre des négociations de son contrat global d'assurance.

2. Envisager le sauvetage comme un contrat : une funeste idée

Il serait tentant d'établir juridiquement une obligation de moyens et non de résultats concernant l'action de la SNSM, et plus précisément de certains de ses bénévoles. Il y aurait peut-être là un axe alternatif pour mieux protéger les sauveteurs. Il est entendu qu'il ne s'agirait ici que de responsabilité civile. C'est une des propositions pas tout à fait étayées qui a été faite lors de notre rencontre de quelques stations SNSM.

Distinguer l'obligation de moyens de l'obligation de résultat sert à apprécier l'étendue de la responsabilité d'une partie au contrat. Le contrat prévoit différentes obligations à la charge des parties. En cas de faute ou de défaillance dans l'accomplissement de leurs obligations, elles sont considérées comme fautives et leur responsabilité contractuelle est engagée.

Mais cette responsabilité serait plus ou moins étendue selon que l'on considère que la partie n'avait qu'une obligation de moyens ou au contraire une obligation de résultat.

Mais cette distinction relève du droit commercial, du droit des contrats. Et il n'y a assurément nul contrat entre la SNSM et un plaisancier ou un marin en difficulté, en cas de sauvetage. La gratuité prévaut !

Nous déconseillons vivement d'élargir cette dimension contractuelle à la relation entre sauveteurs et « sauvés ». Il n'y a nul contrat, fusse-t-il moral. Et il serait extrêmement périlleux de le définir.

Il y aurait peut-être une tentation des sociétés d'assurance de définir une politique de protection des plaisanciers, en mettant en regard une obligation quasiment contractuelle pour la SNSM à intervenir. On pourrait imaginer que ce serait pour la SNSM l'occasion de borner ses obligations pour limiter les contentieux et les plaintes.

Mais cela induirait nécessairement, consciemment ou inconsciemment, chez les plaisanciers et amateurs de loisirs nautiques, une assurance à être secouru. La mer est d'abord affaire de responsabilité individuelle et non pas d'assurance collective.

Il convient de constater que des assurances ski ou neige existent. Elles sont généralement superfétatoires des assurances responsabilité civile, des multirisques habitation qui couvrent généralement les lieux de villégiature, des assurances individuelles accident ou garantie accidents de la vie. Mais, dans tous les cas, ces assurances ski, neige ou montagne ne prévoient aucune garantie de secours, tout au plus, elles prévoient, en cas d'accident, d'être remboursé non seulement des frais médicaux, et d'autres dépenses.

Mais il n'a jamais été question évidemment de facturer aux tiers ces sauvetages en mer. Par contre, l'assistance et le sauvetage sont indemnisés, tel que le prévoient les textes internationaux du droit maritime. Et la SNSM n'a d'ailleurs nul monopole en ces domaines. Mais cette hypothèse d'inscrire, pour le sauvetage, une obligation de moyens renverrait à une dimension contractuelle inopportune.

En conclusion sur ce point, nous déconseillons vivement de voir avec les sociétés d'assurance des atténuations de responsabilités des bénévoles de la SNSM contre un engagement à agir. C'est très théorique, mais la multiplication des propositions de contrats d'assurance par des sociétés qui par ailleurs sont partenaires financiers de la SNSM peuvent prêter à confusion. Les assurances peuvent être utiles pour couvrir les frais de retraitement d'épave ou de remorquage, qui sont facturés par la SNSM. A la différence du sauvetage qui est, par nature, toujours gratuit.

Préconisation N° 15 : le sauvetage n'est pas un contrat !

Ne pas envisager l'action de la SNSM comme relevant d'un contrat, même tacite.

Ainsi, il est dangereux d'envisager le paiement d'une contribution à la SNSM à la location d'un bateau, comme cela a parfois été proposé, y compris par des parlementaires.

Cela renverrait à un sentiment erroné d'un contrat, entre le plaisancier louant un bateau et la SNSM.

Nous le développons plus loin, c'est au niveau des assurances que cette contribution doit être envisagée.

3. De la pertinence d'un contrat entre État et SNSM ?

A la limite, le seul contrat tacite qui pourrait être évoqué est celui qui lierait les services coordonnateurs des secours, qui les a déclenchés et la SNSM. En l'occurrence, on pourrait arguer qu'ici la SNSM a une obligation de moyens cela signifie qu'elle s'engage à faire son possible, et donc à tout mettre en œuvre, pour remplir son obligation prévue au contrat.

Les moyens utilisés doivent alors être conformes aux règles de l'art (normes à respecter, matériel adéquat et conforme, qualification des employés, diligence, prudence, etc.).

Peu importe si le résultat n'est pas atteint, seule la mise en œuvre des moyens pour parvenir au résultat prévu par les parties doit être prise en compte pour apprécier la faute éventuelle du débiteur de cette obligation.

Et, dans ce cadre, qu'il s'agisse d'une obligation de résultat ou de moyens, des causes limitatives ou exonératoires de responsabilité existent. La force majeure, par exemple, permet à la partie qui l'invoque d'échapper à sa responsabilité, si toutefois le caractère imprévisible et irrésistible de l'événement est caractérisé (C. civ., art. 1231-1). Et c'est assez souvent le cas en mer.

Le fait du tiers peut également être une cause d'exonération s'il revêt les caractères de la force majeure.

Mais ce sujet de l'obligation de moyens serait à préciser dans l'action de la SNSM par délégation de l'Action de l'État en mer. Mais cela reste très théorique. En effet, à date, nous n'avons pas eu écho d'attaques judiciaires de l'Etat contre la SNSM ou ses membres.

En deçà d'un contrat, il existe de nombreuses conventions cadre entre la SNSM et l'État, de la Jeunesse et Sports, à l'Éducation nationale en passant bien évidemment par le Ministère en charge de la mer. Elles prévoient toutes les modalités pour contribuer au développement de l'action de la SNSM. Nulle trace d'une convention explicite entre SNSM et Défense ou tenants de l'action de l'État en mer qui prévoirait explicitement les obligations de la SNSM.

Préconisation n° 16 : Vers un contrat entre État et SNSM ?

Étudier la mise en place d'un contrat entre la SNSM et l'État, qui irait au-delà des conventions existantes. Il s'agirait de préciser et donc de formaliser les responsabilités des uns et des autres, dans le cadre des missions de sauvetage. Il pourrait aussi préciser que les autres interventions, comme le remorquage, ne relèvent pas de ce contrat.

Nous ne sommes pas, à ce stade, tout à fait convaincu que cela soit nécessaire. Mais cela mériterait d'être étudié plus avant, sous la responsabilité conjointe de la SNSM et Ministère en charge de la mer.

Pourraient être intégrés à ce contrat, les missions de la SNSM de surveillance des plages, de formation, de protection civile et de promotion du bénévolat et de soutien au développement de la vie associative. C'est par nature interministériel.

L'intervention de la SNSM dans le sauvetage en mer, la surveillance des plages, sa participation à la protection civile, ses interventions rémunérées et ses actions bénévoles, locales et nationales, est par nature à la croisée de plusieurs champs ministériels.

Il pourrait être pertinent d'associer à ce potentiel travail de convention le secrétariat général de la Mer (SGMer) qui est un organisme interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre français. Il est chargé de coordonner les actions de l'État en mer, ce qui concerne une quinzaine de départements différents.

Il exerce une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective en matière de politique maritime et veille à ce que la politique maritime du gouvernement soit conçue en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs du monde maritime. En métropole, il anime et pilote l'action des préfets maritimes et, dans les Outre-mer, celle des délégués du Gouvernement pour l'action de l'État en mer.

Il serait peut-être le plus à même de déterminer si la relation avec la SNSM doit être contractualisée, au sens juridique du terme. Cette officialisation d'une délégation de service public ne devrait pas être un cadre plus contraignant pour la SNSM, mais bien envisagé comme un moyen de conforter son action, en protégeant juridiquement la SNSM.

Nous l'avons évoqué, nous sommes plutôt tenant de l'inscription du sauvetage en mer conduit par la SNSM dans les codes de sécurité intérieure, de la défense ou des transports, plutôt que dans de simples conventions ou agréments.

4. Remorquages et activités « commerciales »

Nous avons été alertés sur des problématiques spécifiques aux missions d'assistance de la SNSM ou des sauveteurs bénévoles dans le cadre des contrats commerciaux passés après mise en relation par le CROSS.

L'actualité semblait mettre en évidence une problématique contentieuse de plus en plus présente autour de la composante assistance / remorquage pour laquelle la SNSM peut être sollicitée par des usagers de la mer, sous couvert d'une sollicitation par ces derniers de CROSS. On nous parlait de concurrence avec des acteurs privés, voire de sources de litiges commerciaux entre remorqueurs et remorqués.

L'assistance aux biens exercée par la SNSM, sur ordre des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), s'inscrit dans le cadre des dispositions du code des transports maritimes et repose en particulier sur l'existence d'un danger imminent ou potentiel pour les personnes. Il faut donc garder à l'esprit que l'intervention en mer des moyens de la SNSM pour le sauvetage des biens est parfaitement légitime et se situe toujours sur le registre de l'intérêt général et de la prévention du danger, sous le contrôle de l'autorité publique.

Pour ce qui concerne la rémunération de cette assistance, la Cour des comptes considère que la rémunération demandée doit correspondre à un remboursement de dépenses engagées et non pas à un tarif commercial de prestation de service qui sous-entend la recherche d'un profit. Le remorquage ne constitue donc pas une source de revenu pour la SNSM, mais une indemnisation au réel des dépenses engagées.

Le remorquage est l'action par laquelle le capitaine d'un navire remorqueur accepte, à la demande du navire remorqué, d'assurer la direction et le contrôle d'un navire qui est privé de capacité de manœuvre autonome. L'assistance, spontanée ou sollicitée, est l'activité ou l'acte entrepris par un navire pour assister un autre navire en danger de se perdre.

Le remorquage donne lieu à la passation d'un contrat de louage de services (rémunération forfaitaire négociée). Et un contrat d'assurance peut parfois le prendre en charge. Tout navire à la mer peut proposer le remorquage mais le choix du navire remorqueur n'appartient qu'au demandeur.

L'assistance, à la différence du remorquage, est portée à un navire en danger de se perdre, que le péril soit imminent ou non. L'action d'assistance ouvre droit pour l'assistant à une rémunération fixée selon des critères spécifiques définis par la législation : la rémunération due en cas d'assistance tient ainsi compte des circonstances, des efforts et des moyens engagés, de la valeur des biens et des résultats obtenus. Son montant peut ainsi être supérieur à la rémunération due au titre d'un simple contrat de remorquage.

De même que pour le remorquage, tout navire est susceptible de proposer ses services au propriétaire ou chef de bord du navire demandeur, qui reste seul juge et décideur du moyen qu'il désire solliciter.

Concrètement, les opérations d'assistance étant le plus souvent réalisées sous le contrôle d'un Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Secours (CROSS), la constatation de la mise en œuvre d'une opération d'assistance peut se faire soit par un échange de consentements sous forme télécopié, soit par l'intervention du CROSS, lequel se fait confirmer par radio la demande d'assistance du navire demandeur, et la disponibilité du navire assistant. Dès cet instant, l'assistance est enclenchée, et l'indemnisation sera due à proportion du résultat.

Dans les faits, en Méditerranée, il y a, quelques mois dans l'année, une concurrence entre SNSM et armateurs privés pour proposer des opérations d'assistance, mais sans réelles difficultés. Dans tous les cas, cela ne semble pas poser de problèmes juridiques particuliers, notamment par rapport aux bénévoles de la SNSM.

Par contre, la non-assurance constitue un risque s'agissant du remboursement des frais exposés lors des interventions de la SNSM, les personnes en cause n'ayant parfois pas les moyens financiers d'y faire face. En outre, comme elles ne disposent pas de moyens légaux de contrainte, les stations ont peu de prise sur les mauvais payeurs.

La responsabilité de la situation est également celle de certains assureurs qui écartent de leurs contrats d'assurance des navires, par des clauses que les assurés ne prennent pas la peine de consulter en détail, la prise en charge du remorquage ou des pannes d'essence ou des incidents intervenus à moins de six milles des côtes. Il a été signalé aussi que certaines compagnies d'assurances avaient pour habitude d'adresser le remboursement des frais de remorquage non pas à la station mais à la personne remorquée.

Préconisation n°17 : Pour une assurance remorquage obligatoire pour les plaisanciers

Comme l'avait déjà mentionné le rapport Mandelli, nous sommes donc favorables à la mise en place de deux mesures dans le domaine de l'assurance des navires et des engins nautiques :

- le principe d'une assurance remorquage obligatoire qui devra figurer dans tous les contrats d'assurance des navires, en écartant les clauses restrictives qui excluent de la garantie la bande côtière où l'accidentologie est la plus élevée ;
- l'insertion dans tous les contrats responsabilité civile d'une option explicite proposée aux assurés pour couvrir les dommages causés par les navires et engins nautiques.

Et ces deux dispositions seraient naturellement favorables aux actions de la SNSM, comme de celles des opérateurs privés qui interviennent parfois dans le cadre du remorquage.

Vous trouverez en annexe une proposition de rédaction cette obligation d'assurance pour les plaisanciers, intégrant une responsabilité civile obligatoire, mais qui peut demeurer une option.

5. Une protection sociale maritime pour les bénévoles de la SNSM

Les bénévoles en général n'ont pas automatiquement droit à une protection sociale mais les associations peuvent décider de souscrire à des assurances pour leurs bénévoles.

Pour le sauvetage en mer, il convient de saluer le progrès très spécifique qui résulte de la couverture par l'ENIM, l'Établissement National des Invalides de la Marine, des navigants de la SNSM.

Les prestations couvertes sont détaillées en annexe et elles nous semblent, à date, couvrir toutes les problématiques de la couverture sociale. Les équipages bénévoles embarqués sur des embarcations de sauvetage de la société nationale de sauvetage en mer, y compris les personnes n'exerçant pas habituellement la profession de marin, bénéficient des dispositions du régime de prévoyance des marins relatives à la couverture des risques d'accident et de maladie se rattachant à leurs sorties en mer.

Désormais, depuis 2016, une seule catégorie de classement est retenue, la 11ème, pour calculer le montant des indemnités journalières perçues par le sauveteur en cas d'accident lors de sa mission de sauvetage. Pour autant, une exception a été retenue pour les sauveteurs exerçant par ailleurs la profession de marin professionnel. Ils bénéficient du maintien de leur catégorie de classement si celle-ci est supérieure à la 11ème.

Pour autant, et la Cour des Comptes l'avait bien pointé en 2023 dans un de ses rapports sur la Sécurité sociale, le régime social des marins, servi par l'ENIM, reste un « régime spécial » fortement déficitaire et donc fortement subventionné par l'Etat.

Dans les différentes réformes d'extinction des régimes spéciaux, celui des Marins a été préservé et l'ENIM a donc conservé toute sa légitimité pour sa branche « Retraites », mais aussi pour sa branche « Maladies » qui elle couvre les potentielles indemnités servies aux bénévoles de la SNSM.

Préconisation N°18 : Veiller à préserver l'ENIM

Il faudra demeurer vigilants à ce que de nouvelles réformes des retraites n'emportent pas l'ENIM, et donc son soutien très spécifique aux navigants de la SNSM.

6. Les formations SNSM comme tremplin vers une professionnalisation maritime ?

Depuis le 7 décembre 2021, les qualifications dispensées par la SNSM à ses équipages bénévoles sont reconnues comme de véritables formations professionnelles. Sous condition d'un accord de leur employeur – car les bénévoles de la SNSM sont bien souvent des actifs –, les sauveteurs peuvent participer à ces formations sur leur temps de travail. La SNSM contribue ainsi aux parcours d'emploi au sein du secteur maritime.

Depuis 2018, la SNSM est reconnue par agrément comme organisme de formation professionnelle. Plusieurs formations inscrites au Registre national des certifications professionnelles (RNCP) étaient jusqu'alors dispensées : premiers secours, surveillance des plages, plongée et formation de

formateurs. Depuis 2021, les formations d'équipier de pont, d'équipier conduite et navigation et de chef de bord sont également inscrites au RNCP, pour être reconnues sur le marché du travail.

Signe de la rigueur de la démarche et de la qualité des formations dispensées, les référentiels de formation, de compétences et d'évaluation, les supports méthodologiques et pédagogiques mis au point par la SNSM sont adoptés pour la formation des équipages embarqués sur des unités légères de tous les organismes qui accomplissent des missions de service public (Affaires maritimes, Douanes, gendarmerie maritime, Office français de la biodiversité, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer – Ifremer...).

Pour autant, des passerelles et des validations des acquis de l'expérience restent à construire pour que les expériences accumulées au sein de la SNSM puissent être les premières briques de diplômes qualifiant de la marine marchande.

En effet, de nombreux terriens devenus bénévoles à la SNSM, se posent la question de basculer professionnellement vers la marine marchande.

L'arrêté du 10 août 2015 relatif aux conditions de prise en compte du service à bord d'un navire pour la délivrance ou pour la revalidation des titres et attestations de formation professionnelle maritime prévoit explicitement, dans son article 2, que la navigation accomplie à titre bénévole peut être prise en compte, à la condition que celle-ci soit réalisée dans le cadre d'activités relevant d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général présentant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, humanitaire, culturel. Nul doute que la SNSM relève de ce champ.

Il serait intéressant de savoir combien de bénévoles de la SNSM ont ainsi pu valoriser leur service en mer bénévole pour de la formation professionnelle maritime. C'est peut-être anecdotique, mais il y a peut-être là une valorisation des métiers de la mer, qui a de grandes difficultés de recrutement et une incitation au bénévolat pour la SNSM.

La mission Mandelli l'avait déjà mentionné, il y a des progrès à réaliser avec les employeurs des sauveteurs pour améliorer le cadre de la disponibilité et renforcer l'accès à la formation, dans le cadre du droit individuel à la formation. C'est éminemment complexe tant les statuts et organismes partenaires sont distincts.

Là encore un statut inscrit dans la loi du sauveteur bénévole pourrait simplifier cette question.

Préconisation N°19 : Favoriser les passerelles entre formations initiées par la SNSM et professionnalisation maritime

La mer a du mal à recruter. Pendant longtemps, les marins pêcheurs ou de commerce, comme les marins de la Royale étaient bénévoles à la SNSM pendant leur activité professionnelle ou à leur arrivée en retraite.

Par retour désormais, quand la SNSM recrute plus facilement que la pêche, par exemple, il serait pertinent de favoriser les passerelles et les validations des acquis de l'expérience, qui restent partiellement à construire, pour que les expériences accumulées au sein de la SNSM puissent être les premières briques de diplômes qualifiant de la marine marchande ou de la pêche.

7. Soutenir le bénévolat et le projet associatif

Nous savons que le bénévolat est réputé être en crise, même si la SNSM semble exempte de ces difficultés.

Pour autant, son bénévolat évolue. Moins de marins professionnels ou de pêcheurs, mais plus d'actifs non maritimes ou même d'agents des administrations. Nous avons d'ailleurs été alerté par des agents bretons de l'Office français de la biodiversité sur un point particulier, qui renforce notre proposition d'imaginer un statut spécifique pour les sauveteurs bénévoles, par extension de celui existant pour la protection civile.

Contrairement aux réservistes des armées ou aux sapeurs-pompiers volontaires, il n'est pas possible réglementairement de libérer des agents publics du service, via des autorisations spéciales d'absence (ASA), dont la typologie est fixée limitativement dans le Code général de la fonction publique²⁸.

Ces agents sont donc non seulement bénévoles, contrairement aux réservistes ou aux sapeurs-pompiers volontaires, mais ne peuvent pas non plus bénéficier de ce dispositif d'ASA. Ils doivent donc utiliser leurs congés pour, par exemple, partir une semaine en formation nautique pour le sauvetage.

Il se trouve qu'une proposition de loi est actuellement à l'étude au Sénat²⁹ spécifiquement sur le sujet du renforcement du bénévolat de protection civile. Elle a été portée à l'Assemblée par le député Yannick CHENEVARD

Nous avons déjà développé que la SNSM était agréée comme association de protection civile, mais que cela restait par « raccroc ». Là encore un statut spécifique de sauveteur en mer bénévole permettrait de s'assurer que toutes les avancées octroyées aux bénévoles de la protection civile aient bien une traduction opérationnelle en mer.

Proposition n° 20 : Conforter les autorisations spéciales d'absence pour les bénévoles de la protection civile et singulièrement pour ceux de la SNSM

Il conviendrait de permettre d'ajouter cette possibilité de prise d'ASA (sous forme d'une dizaine de jours par an maximum, comme pour les réservistes ou les sapeurs-pompiers), pour des activités de formation opérationnelle ou d'activité opérationnelle, afin de reconnaître et de valoriser l'engagement de ces agents.

Ces autorisations doivent aussi être inscrites dans le Code du travail et faire l'objet de conventions entre employeurs et SNSM.

²⁸

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA000044423603/#LEGISCTA000044424978

²⁹ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-482.html>

Le cœur de ce rapport est bien la question de la responsabilité pénale des sauveteurs bénévoles, mais il convenait aussi d'élargir le spectre.

Il revient toujours de soutenir la SNSM pour ce qu'elle est et pas simplement ce qu'elle fait. Une association aux multiples facettes tout le long des rivages.

Assurer la protection des bénévoles de la SNSM c'est aussi reconnaître et encourager la vie associative, montrer à voir leur action désintéressée qui n'a pas vocation à remplir les prétoires, mais bien à sauver des vies.

Préconisation N°21 : Soutenir le bénévolat de la SNSM

Il conviendra aussi de soutenir la SNSM pour qu'elle puisse développer son projet : mobiliser plus de bénévoles, faciliter leur action, aider la SNSM à se doter de moyens nautiques toujours plus modernes et sûrs, faciliter sa relation avec les autorités publiques, européennes, nationales et territoriales. Soutenir la SNSM ne peut se résumer à sécuriser ses bénévoles. C'est nécessaire, mais assurément pas suffisant !

Le soutien au bénévolat passe par une « réassurance statutaire », l'objet de cette mission. Mais il conviendra aussi de mieux valoriser le bénévolat dans le parcours de vie de salariés, par exemple.

Certes la loi du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative a permis quelques avancées :

- d'ouvrir les droits de formation inscrits sur le compte personnel de formation (CPF) dans le cadre du compte d'engagement citoyen (CEC) aux bénévoles œuvrant dans des associations déclarées ;
- de permettre aux associations d'abonder le CPF de leurs adhérents au travers du CEC ;
- d'assouplir les conditions de recours au congé d'engagement associatif pour les salariés et au congé de citoyenneté pour les agents publics aux bénévoles œuvrant au sein d'associations déclarées ;
- de permettre à un salarié de faire don, sous forme monétisée, de ses jours de repos non pris à une association. Un décret viendra fixer le nombre de jours autorisés ;
- d'ouvrir le mécénat de compétences aux entreprises de moins de 5 000 salariés et d'étendre sa durée maximale de deux à trois ans ;
- d'étendre à la fonction publique hospitalière l'expérimentation du mécénat de compétences, ouverte par la loi 3DS du 21 février 2022 aux fonctionnaires de l'État et territoriaux pour cinq ans.

Mais ces mesures restent symboliques, peu connues et insuffisamment « stimulantes ».

La période ne s'y prête pas et le sujet reste « explosif », mais je veux dire mon soutien à ce que soit étudiée et débattue la proposition de loi déposée par le groupe socialiste, en juillet de cette année.

Pourquoi explosif ? L'objectif de cette proposition de loi est "créer un cadre juridique permettant de reconnaître et de valoriser l'engagement associatif dans les droits à la retraite".

Les députés proposent d'assimiler "certaines périodes de bénévolat à des périodes de cotisation, afin de garantir la continuité des droits sociaux pour les bénévoles ayant interrompu leur activité professionnelle pour se consacrer pleinement à une activité associative". Concrètement, le retraité pourrait cumuler trois trimestres pour dix années d'engagement plus un trimestre pour chaque période de cinq années après cette première période de dix ans. Un avantage similaire à celui accordé aux sapeurs-pompiers volontaires.

Il conviendrait de regarder comment les actifs engagés dans le sauvetage en mer, même s'il est évident qu'ils ne le font pour cela, pourraient bénéficier d'une telle proposition. A titre personnel, avant de l'élargir à tous les bénévoles, associatifs, je suis attaché à ce que ce dispositif « exceptionnel » puisse être proposé aux bénévoles de la sécurité civile, à terre, en montagne et dans les mers.

C'est le sens de la proposition de loi, proposée par mon collègue Yannick Chenevard, adoptée en mars 2024, en première lecture à l'Assemblée nationale. Vingt ans après la loi de modernisation de la sécurité civile, l'objectif du texte est de donner les moyens à ce second pilier de la sécurité civile et à leurs membres, les associations de sécurité civile, d'exercer leurs missions. Il s'agit d'adapter le cadre juridique applicable au bénévolat de sécurité civile à la montée des crises géopolitiques et climatiques (tempêtes, feux de forêts, inondations...).

Ce texte est en cours de navette parlementaire, attendant d'être étudié au Sénat. Il prévoit certaines mesures³⁰, y compris en termes de droit pour la retraite. Elle a vocation théoriquement à s'appliquer à la SNSM, puisqu'elle fait partie des 14 associations nationales agréées en la matière.

Préconisation N°22 : Accorder des trimestres de droit à la retraite aux bénévoles de la SNSM

Ouvrir, sur la base de la proposition de loi de Y. Chenevard, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile le 27 mars 2024, T.A. n° 270, la possibilité de cumuler trois trimestres de cotisations retraite pour dix années d'engagement plus un trimestre pour chaque période de cinq années après cette première période de dix ans. C'est inscrit dans le droit pour les pompiers-volontaires. Il reviendrait de l'élargir aux sauveteurs bénévoles de la SNSM, en s'appuyant sur un statut clairement identifié.

³⁰ <https://www.vie-publique.fr/loi/293984-proposition-de-loi-visant-reconnaitre-le-benevolat-de-securite-civile>

8. S'inspirer du statut des pompiers volontaires pour inscrire dans la loi un statut spécifique au sauvetage bénévole en mer

Nous l'avons souligné, la SNSM semble agréée essentiellement pour ses activités à terre³¹, ou lors des catastrophes naturelles. En effet, la définition française de la sécurité civile et son organisation sont terrestres, relevant du Ministère de l'Intérieur et du Code de la sécurité intérieure.

En 1987, la loi relative à l'organisation de la Sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs définit pour la première fois la notion de sécurité civile, ses missions, son organisation, la mise en place d'une politique de prévention et d'intervention ainsi qu'une adaptation permanente de ses moyens aux techniques modernes. La mer y est citée, mais l'organisation de la Protection civile est essentiellement terrestre.

Cela nécessiterait un statut spécifique, inscrit dans la loi, aux sauveteurs en mer. Ce statut n'existe pas. Alors qu'il existe à terre et sous-terre, en montagne, mais pas en mer.

Vous trouverez en annexe les articles consacrés aux pompiers-volontaires qui pourrait servir de base pour les sauveteurs.

Il est temps pour améliorer la protection juridique, la reconnaissance due aux sauveteurs bénévoles en mer de travailler à un statut spécifique, à l'image du statut des pompiers volontaires.

Ce statut n'enlèvera rien en termes de responsabilités pénales ou civiles, comme nous l'avons déjà développé.

Ce travail pourrait être fait en parallèle d'un exercice prospectif et collectif sur le sauvetage en mer, « à la française ».

Préconisation n°23 : Inscrire un statut spécifique des sauveteurs en mer bénévoles au Code de la Sécurité intérieure.

Il s'agit bien de consacrer un statut pour ouvrir de nouveaux droits de reconnaissance des acquis, de valorisation des périodes d'engagement, une meilleure protection fonctionnelle et juridique.

Ce statut serait là aussi pour montrer que le sauvetage en mer à la française est de responsabilité de l'État, mais en étroite collaboration avec les sauveteurs bénévoles, en métropole comme dans les outre-mers.

En s'inspirant du statut des pompiers-volontaires, et en étant vigilant sur la jurisprudence européenne, consacrer dans la loi un statut spécifique des sauveteurs en mer bénévoles.

³¹ La SNSM a bénéficié d'un agrément du ministère de l'intérieur pour les catégories a,b,c, de la sécurité civile (cf arrêté du 22 novembre 2024) qui inclut le sauvetage aquatique. La formule est "aquatique" et non "maritime". <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050667698>

4. Vers un « livre blanc » du sauvetage en mer



Dans cette dernière partie, nous allons bien au-delà de la commande qui nous a été faite par le Premier Ministre, François Bayrou. Nous en avons bien conscience.

Mais, nous nous inscrivons aussi dans la suite des travaux du dernier rapport parlementaire sur la SNSM, porté par le Sénateur Mandelli.

1. Mieux définir le périmètre des missions de sauvetage

En 2026, il serait pertinent de travailler plus précisément la doctrine sur le périmètre de la mission de sauvetage. Les évolutions d'intervention posent à se poser la question de savoir qui **exerce réellement la compétence du « sauvetage en mer », en France métropolitaine et dans les outremer** ?

En effet, le rapport Mandelli, dans ses pages 69 et 70, soulevait déjà des interrogations que je reprends volontiers à mon compte, car elles pointent l'ambiguïté de la situation.

Qu'il s'agisse des déclarations faites lors des assemblées générales de la SNSM, des rapports officiels ou des réponses apportées lors des auditions devant nos deux missions complémentaires, les propos des représentants de l'État quant au degré d'implication de l'État dans le sauvetage en mer se caractérisent par leur flou aussi bien sur la qualification de service public que sur l'existence d'une tutelle.

- « *Le sauvetage en mer est une mission de l'État.* »
Rapport au premier ministre, Chantal Guittet juillet 2016.
- « *Le modèle de la SNSM fonctionne. L'État qui porte la responsabilité du sauvetage en mer doit savoir le protéger.* »
AG SNSM 2017 Vincent Bouvier, secrétaire général de la mer
- « *L'État n'a aucune forme de tutelle sur la SNSM. La SNSM est une association d'utilité publique et non pas un service public au sens strict, même si elle répond à une mission qui s'en (sic) apparente.* »
AG SNSM 2018 Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes.
- « *L'État doit mieux nous accompagner, prenant ainsi en compte ses responsabilités au regard de sa mission régaliennne de sauvetage en mer.* »
AG SNSM 2019 Xavier de la Gorce, président de la SNSM.
- « *L'État français n'a pas de responsabilité dans le sauvetage en mer... La SNSM ne répond pas à un service public, elle sert l'intérêt général.* »
Audition du 2 octobre 2019 Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes.
- « *L'engagement particulièrement efficace de la SNSM en matière de prévention est pour moi très emblématique de la mutation réalisée par l'association depuis plusieurs années, avec le soutien de l'État. En tant que responsable du sauvetage en mer, je sais qu'une bonne prévention passe d'abord par une analyse des risques, fondée sur la connaissance des caractéristiques des accidents relatifs à la plaisance et aux loisirs nautiques.* »
Interview du 23 avril 2022 de Eric Banel,
Directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA),
sur le site de la SNSM.

Derrière ces déclarations contradictoires il y avait sans nul doute la crainte d'un engagement juridique qui entraînerait pour l'État une obligation de financement. Elle conduit à se retrancher derrière les termes des conventions internationales qui n'évoquent explicitement que la coordination des moyens de sauvetage.

Mais depuis, les drames en mer ont augmenté et les poursuites juridiques aussi. Et il convient de constater que si la SNSM a été poursuivie et cela a déclenché cette mission, les Affaires maritimes ont également été poursuivies.

SNSM comme CROSS, sauveteurs bénévoles comme militaires, sont aujourd'hui fragilisés par ces flous et contradictions juridiques. Force est de constater qu'aujourd'hui, nous sommes en la matière dans le flou. Et quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup... de mer.

La complexité de la situation et du partage des responsabilités a été reconnue lors de son audition par Éric Banel, le directeur de la DGAMPA qui a indiqué que le ministère faisait appel à une expertise juridique à propos de l'application de la notion de service public au cas du sauvetage en mer.

Préconisation N°24 : Élaborer un livre blanc sur le sauvetage en mer

Après le sénateur Mandelli, je considère que la doctrine juridique devrait être mieux fixée sur ce point et mériterait d'être diffusée auprès de tous les intervenants sous la forme d'un **livre blanc sur le sauvetage en mer**.

Il ne s'agit pas de faire une feuille de route ou de navigation supplémentaire. Il n'est pas nécessaire de mobiliser un « Fontenoy » de la mer. Mais il est crucial d'avoir un exercice prévis, partagé des moyens maritimes et humains, mobilisés sur les différentes façades maritimes, en métropole et aussi, voire surtout, dans les outremer.

Au-delà de la revue de moyens et d'un exercice partagé de programmation des investissements militaires, civils et associatifs nécessaires, l'enjeu est aussi de clarifier juridiquement les responsabilités des uns et des autres. Cela ne peut plus se faire à l'occasion de jugements, d'évolution de jurisprudences. La France, puissance maritime, doit clairement énoncer qui fait quoi en matière de sauvetage en mer.

Il convient en effet de préciser les responsabilités des uns et des autres, mais aussi de constater que la France, deuxième puissance maritime mondiale, n'est pas également armée sur toutes ses façades maritimes.

2. Le cas particulier du sauvetage en mer des migrants

Dans la matinée du jeudi 06 novembre 2025, de multiples départs d'embarcations de migrants ont été signalés au centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) Gris-Nez. Afin d'assurer la surveillance des embarcations, puis le sauvetage de 94 migrants, le CROSS Gris-Nez a engagé les moyens nautiques suivants :

- Le navire de sauvetage Minck affrété par l'Etat ;
- La vedette garde-côtes (VGC) Nordet de la Douane française ;
- Le remorqueur d'intervention, d'assistance et de sauvetage (RIAS) VB Abeille Normandie affrété par la Marine nationale ;
- La vedette côtière de surveillance maritime (VCSM) Yser de la Gendarmerie maritime ;
- Le patrouilleur garde-côtes (PGC) DFP1 Jacques Oudart Fourmentin (JOF) de la Douane française ;
- Le patrouilleur des Affaires maritimes (PAM) Jeanne Barret ;
- Le canot tous temps SNS 077 Notre-Dame du Risban de la station SNSM de Calais (62) ;
- L'embarcation Ouranos de la brigade nautique de la gendarmerie de Calais ;
- L'avion Action Air Environnement affrété par l'Etat ;
- L'embarcation Rondache du peloton de sûreté maritime et portuaire (PSMP) de Dunkerque ;
- Les embarcations de surveillance maritime et portuaire (ESMP) 03 et 04 des PSMP de Calais et Dunkerque.

Ce sauvetage a une fois encore été remarquable. Mais une telle multiplicité d'organisations, quand bien même elles sont coordonnées, est-il gage d'efficacité ?

Une résolution a été votée³², le 18 janvier 2025, par l'Assemblée nationale sur ce sujet à l'initiative des députés Faucillon et Portes, enjoignant l'Union européenne à la création d'une flotte européenne de sauvetage en mer.

Force est de constater l'ampleur de ce phénomène de migrations par les mers à travers le monde. En se focalisant sur la seule Europe continentale, la Manche et la Méditerranée sont devenus des cimetières marins.

Près de 300 migrants sont officiellement morts dans la Manche, depuis 2014, suivant les autorités britanniques et françaises. Depuis le début de l'année 2025, au moins 743 personnes ont trouvé la mort en tentant de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Europe, dont 538 sur la seule route de la Méditerranée centrale.

Selon l'Organisation Internationale pour les Migrations, cette route migratoire reste la plus meurtrière au monde, marquée par des pratiques de contrebande de plus en plus dangereuses, des capacités de sauvetage limitées et des restrictions croissantes sur les opérations humanitaires. Sur la façade méditerranéenne, ce sont essentiellement les autorités grecques, chypriotes et italiennes qui sont mobilisées. En effet, la traversée vers les côtes françaises est bien trop longue, au départ du Moyen Orient et de l'Afrique. Au niveau mondial, le Projet Migrants disparus de l'OIM a enregistré plus de 75.000 décès et disparitions depuis 2014.

³² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17t0023_texte-adopte-seance

Si l'action des ONG en Méditerranée pour sauver les migrants tentant la traversée à bord de canots pneumatiques est très médiatisée, celle des stations de la SNSM du Nord-Pas-de-Calais est, elle, beaucoup plus discrète. Pourtant, depuis 2018, les interventions des sauveteurs pour secourir les migrants en mer du Nord se sont multipliées.

Dans la Manche, ce sont bien les équipes de la SNSM qui sont fortement mobilisées. C'est devenu le lot habituel des cinq stations du Nord-Pas-de-Calais, et en particulier celui des trente-deux bénévoles, dont vingt-cinq navigants, de Dunkerque. Dans ce détroit très fréquenté, les tentatives clandestines de traversées se multiplient après le renforcement des moyens de contrôle sur les points de passage terrestres « traditionnels ».

Ce sont plus de 1 300 migrants sauvés en 2024 par les cinq stations de la SNSM de la Côte d'Opale³³, en plus de deux cents heures d'intervention. C'est 10% des interventions nationales de la SNSM et ce chiffre est en hausse exponentielle.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, 11 074 migrants sont parvenus à traverser la Manche pour rallier le Royaume-Uni, à bord d'embarcations de fortune dénommées "*small boats*". Et, du fait de la technique dite de la « saturation », ce rythme devrait continuer à croître : certaines filières criminelles n'hésitent pas, en effet, à lancer simultanément à la mer plusieurs embarcations, afin de tromper la vigilance des forces de surveillance. Avec ses hauts-fonds, sa houle courte et ses courants, la mer du Nord est un piège mortel pour des hommes, des femmes et des enfants venus de zones de guerre ou de misère, et qui peuvent voir, presque toucher, l'objectif de leur odyssée : les côtes anglaises.

Selon des chiffres du ministère de l'Intérieur britannique, rien qu'au cours du mois d'avril 2025, 4 432 personnes sont parvenues à traverser la Manche, contre 2 132 à la même période en 2024. Le 3 mai 2025, à ce stade de l'année, ce nombre n'avait jamais été atteint aussi tôt. Par rapport à mai 2024, on constate une augmentation de 45%. Cette donnée, une première depuis l'apparition de ces traversées en 2018. Pour un nombre comparable, il avait fallu attendre le 24 mai en 2024 et le 17 juin en 2023.

Les moyens nautiques de l'État – patrouilleurs de la Marine, vedettes des douanes, de la gendarmerie maritime, des Affaires maritimes, remorqueurs de haute mer – assurent des opérations de police qui peuvent se transformer en opération de sauvetage en cas de demande d'assistance ou de péril imminent. Quand ils ne peuvent pas agir, ils contactent le cross Gris-Nez, qui « déclenche » les canots de la SNSM, les bénévoles étant opérationnels en une quinzaine de minutes. Le sauvetage, qui n'est engagé que lorsque les personnes se trouvent en réelle situation de détresse, peut aussi découler d'une alerte lancée par des navires de commerce ou des bateaux de plaisance.

La répétition des opérations auprès de migrants laisse des traces dans l'esprit des bénévoles, marqués par les visages, les regards, les mots des hommes et des femmes qu'ils sauvent.

La SNSM du Nord-Pas de Calais a commencé à interpellier les autorités sur la situation, qui en prennent compte en mobilisant d'abord les moyens maritimes publics. La SNSM interrogée au niveau national nous indiquait que ce n'était pas forcément un sujet.

³³ <https://www.lavoixdunord.fr/1553545/article/2025-02-10/1-300-migrants-secourus-en-2024-par-les-cinq-stations-snsm-de-la-cote-d-opale>

Pourtant...

Si, pour les sauveteurs, les migrants sont d'abord des naufragés, les risques encourus sont d'une nature qui n'a rien à voir avec une opération d'assistance à des plaisanciers en détresse. Il convient de noter que certaines personnes lancées dans la traversée de la Manche refusent d'être sauvées, même en situation de perdition. Les sauveteurs se sont déjà vus menacés d'un poing brandi ou d'armes blanches, ou bien, dans un geste désespéré, de voir jeter un bébé à la mer en cas d'intervention.

Les bénévoles de la SNSM du Nord-Pas de Calais et singulièrement ceux de la station de Dunkerque ont, à de nombreuses reprises, prévenu qu'en cas d'intensification massive des départs, le risque de rupture était réel pour les sauveteurs, avec comme conséquence une augmentation des morts en mer, à l'instar de la situation en Méditerranée.

Force est de constater que les sauveteurs bénévoles, dans le Nord-Pas-de-Calais sont devenus les « supplétifs » d'autorités publiques engagées dans une opération de police en mer. Cela n'est pas sans conséquences pour les moyens financiers de la station, puisque ces sorties ne font l'objet d'aucune compensation.

Comme évoqué dans l'introduction de ce rapport, les questions financières de compensation ne relèvent pas de cette mission. Il convient toutefois de noter que des accords franco-britanniques existent, y compris avec des compensations financières à destination de la France pour la garde de la frontière maritime. Il ne serait pas inapproprié que les stations SNSM soient indemnisées de leur mobilisation. Mais cette contrepartie n'enlèverait rien à la question que je souhaite poser dans ce rapport.

Le sauvetage des migrants en Manche relève-t-il encore du sauvetage bénévole en mer ? Ne faut-il pas envisager le monopole d'une force « garde-côtes » franco-britannique ou européenne pour assurer la sécurité de cette frontière maritime et aussi, voire surtout, porter secours aux personnes, toujours plus nombreuses, qui « tentent leur chance ».

Le dispositif de « garde côtes » à la française existe. Il est fondé sur la coordination entre administrations présentes en mer pour la poursuite de leurs missions propres. La marine nationale y occupe une place singulière par les moyens qu'elle y consacre mais aussi par le rôle de coordination opérationnelle qui lui est confié.

Par toutes ces évolutions, il nous semble pertinent d'étudier précisément pour la Manche la mise en place d'une force garde-côtes spécifique à la Manche qui en viendrait à ne plus mobiliser la SNSM pour les interventions bénévoles de sauvetage de migrants.

Nous ne doutons pas que la chaîne de commandement de l'action de l'Etat en mer ne serait pas forcément acquise à cette proposition. Ils diront à raison que cette force garde-côtes existe.

Pour assurer cette mission « garde-côtes », les dispositifs cités supra sont équipés de différents moyens notamment navals (notamment : patrouilleurs et vedettes) avec des capacités opérationnelles et d'origines diverses (publique et civile). Tous ces acteurs ont une légitimité historique et législative à intervenir.

Nous ne pouvons admettre que l'intervention de tant de structures et de bâtiments publics distincts est gage d'efficacité. Mais, à situation exceptionnelle, configuration exceptionnelle. Il conviendrait d'étudier une mission-garde côtes unique.

Ce qui se passe massivement dans la Manche est aussi à l'œuvre dans l'Océan Indien, vers Mayotte fortement et aussi vers la Réunion désormais, en provenance essentiellement du Sri Lanka.

Dans la Manche, dans l'Océan Indien, voire en Guyane, il est temps de donner la pleine et entière responsabilité à une force « garde-côtes », de s'assurer ainsi de mobiliser tous les moyens pour sauver de la noyade de pauvres hères et de ne pas mobiliser les bénévoles de la SNSM, au risque de les voir perdre le sens de leur engagement.

Pour autant, ces missions à répétition de sauvetage en mer de migrants sont très éloignées de la mission première de la SNSM, de sauvetage solidaire des gens de mer. Les migrants ne sont pas des gens de mer, mais des clients malheureux d'organisations mafieuses et criminelles. Ils sont passagers clandestins au mieux ou au pire des « otages » de la mer.

Préconisation N°25 : Ériger une vraie force garde-côtes et exonérer le plus possible la SNSM de ces opérations de police des frontières, qui s'éloignent du sauvetage en mer conduit par des bénévoles

Incidemment, car ce n'est pas l'objet de ce rapport, ce livre blanc sur le sauvetage en mer, préconisé plus avant, pourrait aussi être l'occasion de s'interroger sur la pertinence de regrouper, simplifier les différents intervenants publics, civils comme militaires, du sauvetage en mer.

Lors du remarquable sauvetage de 94 migrants dans la Manche le 6 novembre 2025, Douanes, Marine, gendarmerie maritime, Affaires maritimes, moyens maritimes et aériens affrétés par l'Etat et moyens de surveillance maritime et portuaire intervenaient, avec aussi la SNSM. Est-il pour autant pertinent d'avoir autant d'autorités publiques distinctes ?

Il nous semble opportun qu'une démarche de livre blanc se pose aussi la question du regroupement des moyens, au-delà de l'effective coordination d'une force « garde côtes ». Et de viser à ce que la SNSM en soit de plus en plus « préservée ».

5. Préconisations et conclusions



Nos préconisations

Préconisation n°1 : 2027 - année de la France maritime

Nous proposons au Premier ministre, quel qu'il soit, d'attribuer en 2027 le label Grande cause nationale, au sauvetage en mer et à la France maritime. Il conviendrait, par pédagogie et reconnaissance d'insister sur les territoires ultramarins. Car si la France est maritime, elle le doit essentiellement à ces îles de l'Atlantique nord, de la mer des Antilles, du Pacifique et de l'Océan indien et la « presque île » qu'est la Guyane. Nos mers, nos îles et nos sauveteurs nécessitent une mobilisation du public, une meilleure information, et davantage.

Préconisation N° 2 : Promouvoir à l'OMI le sauvetage bénévole

Il conviendrait que l'État reste en veille sur ces questions et promeuve la complémentarité des actions bénévoles et étatiques dans la prise en charge du sauvetage en mer, auprès de l'Organisation maritime internationale. Il convient d'être vigilant à ce que la protection spécifique du sauveteur bénévole puisse être prise en compte dans ces instances internationales.

Préconisation N°3 : Planifier et développer le sauvetage ultramarin

Nous voulons insister sur la nécessité de conduire un réel exercice de planification prospective et de mobilisation de moyens publics dédiés pour développer le sauvetage dans tous les territoires ultramarins, public et aussi associatif.

Avec les autorités compétentes, singulièrement en Polynésie et en Nouvelle Calédonie, où les compétences maritimes sont partagées, nous devons impérativement être à la hauteur de notre statut de deuxième puissance maritime mondiale et ne pas laisser les eaux ultramarines connaître désormais autant de morts en mer, hors noyades, qu'en métropole.

L'État agit mais aurait tout à gagner à avoir une politique proactive de développement de la SNSM, ou d'organisations équivalentes, dans ces territoires.

Préconisation N°4 : Faciliter l'accès aux stations SNSM

Il conviendrait en lien avec l'ANEL et l'AMF de convaincre les mairies de systématiser les places de parking gratuites et réservées pour les bénévoles à proximité des stations SNSM. Dans les procédures d'urgence, ce sont des minutes gagnées.

Le maire, dans le cadre de ses pouvoirs de police définis aux articles L2212-1 et 2 du Code Général des Collectivités Territoriales, doit garantir l'accessibilité des engins de secours. Il convient de considérer les véhicules des bénévoles comme participant de la chaîne des secours.

Préconisation N°5 : Aider les bénévoles SNSM sur les routes

Sur le modèle québécois, il pourrait être étudié la mise en place d'un clignotant vert, singulièrement l'été. Cet outil pourrait leur permettre de sauver de précieuses minutes pour arriver sur les lieux des interventions. En effet, depuis le 1er avril 2021, le "Règlement sur le feu vert clignotant" permet aux pompiers de partout au Québec d'utiliser un feu vert clignotant lorsqu'ils doivent utiliser leur véhicule personnel pour un déplacement d'urgence vers la caserne ou sur les lieux d'une intervention.

Cette proposition pourrait être généralisée à tous les acteurs bénévoles de la sécurité civile.

Préconisation N°6 : Retravailler la continuité du service public de surveillance des plages

Je souhaite attirer l'attention des autorités sur la nécessité d'assurer la continuité du service public de surveillance des plages face au risque accru que pourraient courir les baigneurs les prochains étés, faute de postes de surveillance suffisants. La présence des CRS est en baisse et varie suivant les territoires. On aboutit ainsi à une vigilance inégale de l'État sur l'ensemble du littoral.

Le Premier ministre Sébastien LECORNU a annoncé sa volonté de donner un nouvel élan législatif à la décentralisation et à la dévolution de compétences, clairement réparties entre État et collectivités. Cela dépasse le cadre de cette mission, mais il conviendrait de clarifier les responsabilités et l'égalité.

Préconisation N°7 : Développer les budgets Mer et conforter le budget SNSM

L'État est le premier responsable de la mer, de nos mers et océans.

Pour autant le budget et les moyens que nous y consacrons sont notoirement insuffisants. Et la période ne se prête pas tout à fait à y remédier.

Dans ce contexte, nous voyons la tentation, non pas d'une île, mais d'une économie budgétaire, pour l'État qui devant préserver ses propres moyens d'intervention, semble contraint de baisser les subventions à la SNSM et mettre en avant la fiscalité sur les éoliennes comme substitutives, alors qu'elles ont été votées comme additionnelles.

Il revient à la représentation nationale de mesurer l'indigence des moyens que nous consacrons à un territoire maritime, vingt fois supérieur à notre territoire terrestre.

Au-delà des Fontenoy de la Mer, nous devons travailler à une réelle stratégie maritime, avec des budgets afférents qui ne peut être l'addition des seules politiques publiques existantes, sur la pêche, l'environnement, le transport ou la défense.

Préconisation N°8 : Pas de modification du Code pénal

Nous ne proposons donc évidemment pas de modifier le Code pénal et d'organiser une « irresponsabilité » des sauveteurs, qu'ils soient professionnels ou bénévoles.

En matière pénale, tous les citoyens sont égaux.

Pour autant leur responsabilité peut être atténuée par l'intervention sous ordre d'une autorité publique et pour faire face à un danger.

Par ailleurs le régime juridique du « citoyen sauveteur » figurant à l'article L 721-21 du code de la sécurité intérieure, pour nécessaire qu'il soit n'est certainement pas entièrement transposable à celui du sauveteur bénévole en mer qui peut être un pilote de canot tout temps soumis aux règles de la navigation et dont le cadre d'intervention est parfois différent du simple secouriste, outre le fait qu'il est également employé par une association agréée pour accomplir des missions de sécurité civile.

L'article L 721-21 de code de la sécurité civile s'adresse en premier lieu à des particuliers non-initiés et son champ est différent de l'action qualifiée de la SNSM.

Préconisation N° 9 : Étudier si les marins bénévoles relèvent du régime des sanctions professionnelles des marins professionnels

En mer comme à terre, la prudence est mère de sûreté. Pour autant, il conviendra de faire évoluer les articles R 5524-1 à 45 du Code des transports, pour que le bénévolat n'entraîne pas nécessairement des incidences professionnelles.

Nous ne méconnaissons pas l'analyse divergente faite par l'administration sur ce sujet. Mais des sanctions spécifiques existent pour les conducteurs professionnels qui n'existent pas pour les conducteurs particuliers. Il n'y a donc pas de raison que des sanctions professionnelles soient appliquées systématiquement à des sauveteurs bénévoles qui seraient par ailleurs des professionnels de la mer.

C'est un point de débat. Mais il peut être débattu et tranché, par un dialogue entre juristes, administration et dirigeants de la SNSM notamment.

Préconisation N°10 : Conforter dans la loi le droit à la protection fonctionnelle pour le sauveteur bénévole en mer

La protection fonctionnelle afférente au statut de collaborateur occasionnel du service public reste à droit constant la plus efficace des protections pour les bénévoles de la SNSM lorsqu'ils exécutent une opération de service public.

Dans le cadre d'une éventuelle évolution normative pouvant aboutir à conforter le statut du sauveteur bénévole en mer, il conviendrait de donner une meilleure visibilité à la protection au régime protection fonctionnelle des sauveteurs bénévoles en mer dans le code de la sécurité intérieure en modifiant par exemple le chapitre III du titre 1er de ce code dédié à la protection juridique des personnes concourant à la sécurité civile »

Cette mesure pourrait prendre la forme d'une extension du régime de la protection fonctionnelle aux sauveteurs bénévoles en mer tel qu'il est défini à l'article L 113-1 du code de la sécurité intérieure. Cette mesure permettra de faciliter la prise en charge des bénéficiaires dès les premières phases de procédure ou d'enquête. Ce dispositif pourra notamment mentionner comme dans l'article L 113-1 que la protection fonctionnelle puisse profiter au proches et parents des sauveteurs en mer lorsque les conditions sont remplies.

Préconisation N°11 : Étendre le statut du « citoyen sauveteur » en mer

Mentionner dans la loi que le sauveteur en mer bénévole peut bénéficier du statut de collaborateur du service lorsqu'il participe à une mission relevant du service public.

L'article L. 721-21 du code de la sécurité intérieure a le mérite de prévoir une mention expresse consacrant la notion de collaborateur occasionnel du service public. Cette mention qui clarifie les limites du droit à une protection fonctionnelle dans le cadre de certaines actions offre une meilleure visibilité à ce régime issu du droit administratif.

En complément d'une extension analogue aux dispositions figurant à l'article L 113-1 CSI une telle mention de la qualité de collaborateur occasionnel du service public lorsque le sauveteur bénévole en mer exécute uniquement une mission de service public pourrait être inscrite dans la loi en particulier dans un texte dédié au statut du sauveteur bénévole en mer.

Préconisation n°12: S'assurer que la SNSM se prévale du statut de collaborateur occasionnel du service public

Une cellule de crise devrait être mise en place par la SNSM avec ses dirigeants et ses conseils juridiques pour, en chaque circonstance, s'assurer que la protection fonctionnelle due à un collaborateur occasionnel du service public puisse être mise en œuvre. C'est assurément, en l'état du droit, le cadre le plus protecteur pour les bénévoles de la SNSM, en ce qui concerne leur seule responsabilité pénale.

Une formation et une information régulières des membres de la SNSM pourrait être faite sur ces questions juridiques de responsabilités. Dans les cas heureusement rares, où des bénévoles sont auditionnés, ce n'est que la marche normale de la justice. La SNSM doit préciser l'accompagnement qu'elle apportera, indépendamment de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle, et quand bien même sa responsabilité comme personne morale serait engagée.

Préconisation N°13 : Conforter les tribunaux maritimes

Il convient d'interroger la Chancellerie s'il y a un besoin de conforter dans la loi les Tribunaux maritimes et d'en faire la juridiction naturelle pour traiter des sujets maritimes, civils voire militaires.

Soit par une instruction du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, soit par une intégration des avancées de l'Ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012 portant réforme pénale en matière maritime dans le Code pénal, il convient de s'assurer que les délits en mer soient bien instruits par les seuls Tribunaux maritimes.

Préconisation N°14 : Intégrer la protection juridique de tous les membres de la SNSM, quel que soit leur statut

La SNSM doit faire évoluer ses contrats d'assurance vers une meilleure protection juridique de ses membres et pas simplement de ses dirigeants ou membres actifs. Ces polices doivent nécessairement inclure une défense recours profitant aux bénévoles, en étant particulièrement exigeants sur son périmètre et ses limites éventuelles.

Ces questions doivent être étudiées lors des renouvellements des assurances couvrant la SNSM et ses membres. Nous n'avons pas à nous substituer à la gouvernance de la SNSM en la matière.

Toutefois nous l'invitons à bien formaliser et évaluer ces demandes spécifiques, dans le cadre des négociations de son contrat global d'assurance.

Préconisation N°15 : le sauvetage n'est pas un contrat !

Ne pas envisager l'action de la SNSM comme relevant d'un contrat, même tacite.

Ainsi, il est dangereux d'envisager le paiement d'une contribution à la SNSM à la location d'un bateau, comme cela a parfois été proposé, y compris par des parlementaires. Cela renverrait à un sentiment erroné d'un contrat, entre le plaisancier louant un bateau et la SNSM.

C'est au niveau des assurances que cette contribution doit être envisagée.

Préconisation n°16 : Vers un contrat entre État et SNSM ?

Étudier la mise en place d'un contrat entre la SNSM et l'État, qui irait au-delà des conventions existantes. Il s'agirait de préciser et donc de formaliser les responsabilités des uns et des autres, dans le cadre des missions de sauvetage. Il pourrait aussi préciser que les autres interventions, comme le remorquage ne relèvent pas de ce contrat.

Nous ne sommes pas, à ce stade, tout à fait convaincu que cela soit nécessaire. Mais cela mériterait d'être étudié plus avant, sous la responsabilité conjointe de la SNSM et Ministère en charge de la mer. Pourraient être intégrés à ce contrat, les missions de la SNSM de surveillance des plages, de formation, de protection civile et de promotion du bénévolat et de soutien au développement de la vie associative. C'est par nature interministériel.

Préconisation n°17 : Pour une assurance remorquage obligatoire pour les plaisanciers

Comme l'avait déjà mentionné le rapport Mandelli, nous sommes donc favorables à la mise en place de deux mesures dans le domaine de l'assurance des navires et des engins nautiques :

- le principe d'une assurance remorquage obligatoire qui devra figurer dans tous les contrats d'assurance des navires, en écartant les clauses restrictives qui excluent de la garantie la bande côtière où l'accidentologie est la plus élevée ;
- l'insertion dans tous les contrats responsabilité civile d'une option explicite proposée aux assurés pour couvrir les dommages causés par les navires et engins nautiques.

Et ces deux dispositions seraient naturellement favorables aux actions de la SNSM, comme de celles des opérateurs privés qui interviennent parfois dans le cadre du remorquage.

Préconisation N°18 : Veiller à préserver l'ENIM

Il faudra demeurer vigilants à ce que de nouvelles réformes des retraites n'emportent pas l'ENIM, et donc son soutien très spécifique aux navigants de la SNSM.

Préconisation N° 19 : Favoriser les passerelles entre formations initiées par la SNSM et professionnalisation maritime

La mer a du mal à recruter. Pendant longtemps, les marins pêcheurs ou de commerce, comme les marins de la Royale étaient bénévoles à la SNSM pendant leur activité professionnelle ou à leur arrivée en retraite. Par retour désormais, quand la SNSM recrute plus facilement que la pêche, par exemple, il serait pertinent de favoriser les passerelles et les validations des acquis de l'expérience, qui restent partiellement à construire, pour que les expériences accumulées au sein de la SNSM puissent être les premières briques de diplômes qualifiant de la marine marchande ou de la pêche.

Proposition n° 20 : Conforter les autorisations spéciales d'absence pour les bénévoles de la protection civile et singulièrement pour ceux de la SNSM

Il conviendrait de permettre d'ajouter cette possibilité de prise d'ASA (sous forme d'une dizaine de jours par an maximum, comme pour les réservistes ou les sapeurs-pompiers), pour des activités de formation opérationnelle ou d'activité opérationnelle, afin de reconnaître et de valoriser l'engagement de ces agents. Ces autorisations doivent aussi être inscrites dans le Code du travail et faire l'objet de conventions entre employeurs et SNSM.

Préconisation N°21 : Soutenir le bénévolat de la SNSM

Il conviendra aussi de soutenir la SNSM pour qu'elle puisse développer son projet : mobiliser plus de bénévoles, faciliter leur action, aider la SNSM à se doter de moyens nautiques toujours plus modernes et sûrs, faciliter sa relation avec les autorités publiques, européennes, nationales et territoriales. Soutenir la SNSM ne peut se résumer à sécuriser ses bénévoles. C'est nécessaire, mais assurément pas suffisant ! Le soutien au bénévolat passe par une « réassurance statutaire », l'objet de cette mission. Mais il conviendra aussi de mieux valoriser le bénévolat dans le parcours de vie de salariés, par exemple.

Préconisation N°22 : Accorder des trimestres de droit à la retraite aux bénévoles de la SNSM

Ouvrir, sur la base de la proposition de loi de Y. Chenevard, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à reconnaître le bénévolat de sécurité civile le 27 mars 2024, T.A. n° 270, la possibilité de cumuler trois trimestres de cotisations retraite pour dix années d'engagement plus un trimestre pour chaque période de cinq années après cette première période de dix ans. C'est inscrit dans le droit pour les pompiers-volontaires. Il reviendrait de l'élargir aux sauveteurs bénévoles de la SNSM, en s'appuyant sur un statut clairement identifié.

Préconisation n°23 : Inscrire un statut spécifique des sauveteurs en mer bénévoles au Code de la Sécurité intérieure.

Il s'agit bien de consacrer un statut pour ouvrir de nouveaux droits de reconnaissance des acquis, de valorisation des périodes d'engagement, une meilleure protection fonctionnelle et juridique.

Ce statut serait là aussi pour montrer que le sauvetage en mer à la française est de responsabilité de l'État, mais en étroite collaboration avec les sauveteurs bénévoles, en métropole comme dans les outremer. En s'inspirant du statut des pompiers-volontaires, et en étant vigilant sur la jurisprudence européenne, consacrer dans la loi un statut spécifique des sauveteurs en mer bénévoles.

Préconisation N°24 : Élaborer un livre blanc sur le sauvetage en mer

Après le sénateur Mandelli, je considère que la doctrine juridique devrait être mieux fixée sur ce point et mériterait d'être diffusée auprès de tous les intervenants sous la forme d'un **livre blanc sur le sauvetage en mer**.

Il ne s'agit pas de faire une feuille de route ou de navigation supplémentaire. Il n'est pas nécessaire de mobiliser un « Fontenoy » de la mer. Mais il est crucial d'avoir un exercice prévu, partagé des moyens maritimes et humains, mobilisés sur les différentes façades maritimes, en métropole et aussi, voire surtout, dans les outremer.

Au-delà de la revue de moyens et d'un exercice partagé de programmation des investissements militaires, civils et associatifs nécessaires, l'enjeu est aussi de clarifier juridiquement les responsabilités des uns et des autres. Cela ne peut plus se faire à l'occasion de jugements, d'évolution de jurisprudences. La France, puissance maritime, doit clairement énoncer qui fait quoi en matière de sauvetage en mer.

Préconisation N°25 : Ériger une vraie force garde-côtes et exonérer le plus possible la SNSM de ces opérations de police des frontières, qui s'éloignent du sauvetage en mer bénévole

Incidentement, car ce n'est pas l'objet de ce rapport, ce livre blanc sur le sauvetage en mer, préconisé plus avant, pourrait aussi être l'occasion de s'interroger sur la pertinence de regrouper, simplifier les différents intervenants publics, civils comme militaires, du sauvetage en mer.

Lors du remarquable sauvetage de 94 migrants dans la Manche le 6 novembre 2025, Douanes, Marine, gendarmerie maritime, Affaires maritimes, moyens maritimes et aériens affrétés par l'Etat et moyens de surveillance maritime et portuaire intervenaient, avec aussi la SNSM. Est-il pour autant pertinent d'avoir autant d'autorités publiques distinctes ?

Il nous semble opportun qu'une démarche de livre blanc se pose aussi la question du regroupement des moyens, au-delà de l'effective coordination d'une force « garde côtes ». Et de viser à ce que la SNSM en soit de plus en plus « préservée ».

Conclusions

La responsabilité pénale du sauveteur en mer repose sur le droit commun et nulle loi et à fortiori rapport n’y pourra rien changer.

La question d’un alignement du régime de responsabilité pénale des sauveteurs en mer sur celui du « citoyen sauveteur bénévole » est posée par les responsables de stations SNSM (article L 721-1 CSI voir le texte en annexe de cette note). Il limite les possibilités d’engagement de la responsabilité du citoyen sauveteur bénévole en cas d’imprudence, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, uniquement dans l’hypothèse d’une faute lourde ou intentionnelle.

Le statut de « citoyens sauveteurs bénévoles » nous semble notoirement inadapté pour protéger l’action des bénévoles de la SNSM.

La protection fonctionnelle (pénale) des sauveteurs bénévoles est forte par la construction du régime du collaborateur du service public (COSP).

Actuellement la source de reconnaissance d’un droit à la protection fonctionnelle est rattachée à la reconnaissance du statut de collaborateur occasionnel qui est d’origine essentiellement jurisprudentielle en matière de sauvetage en mer.

L’article L 113-1 du CSI prévoit en effet que la protection dont bénéficient certains fonctionnaires pour couvrir leurs préjudices peut être étendue à certains des volontaires civils de la sécurité civile, décédés dans l’exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, ce qui est limité et ne couvre pas toutes les situations rencontrées par les sauveteurs en mer. Ce cadre juridique est fort et il convient qu’il soit totalement connu par les sauveteurs de la SNSM et potentiellement mieux adapté.

Ainsi, il faut prévoir une disposition ad hoc pour les sauveteurs bénévoles en mer qui s’ajouterait à la liste de l’article L. 113-1 du Code de la sécurité intérieure.

Si le cadre juridique existe depuis 2012, **il convient de rappeler et renforcer le privilège de juridiction des Tribunaux maritimes, auprès des Tribunaux Judiciaires, pour les questions maritimes**, relevant de la procédure pénale. Il y va de la qualité de la procédure, des expertises que de pouvoir avoir un tribunal compétent en ces matières très techniques et spécifiques. Tout en sachant que lorsque des principes de connexité s’y opposent les juridictions de droit commune conservent leur compétence propre.

Au-delà des questions de responsabilité, il convient surtout de conforter la protection juridique et fonctionnelle des sauveteurs bénévoles.

La piste d’une politique d’assurance en matière de plaisance en particulier pour limiter les contentieux et les plaintes peut sembler inadaptée et porteuse de déresponsabilisation des plaisanciers et de nombreux conflits d’usage. Pour autant l’absence d’assurance conduit aussi certains à aller au procès pour obtenir une indemnisation. **Aujourd’hui, nous pensons qu’une assurance devrait devenir obligatoire pour les navires de moins de 300 tonnes, singulièrement pour prévoir les coûts liés aux remorquages.**

Sur un autre sujet, la question d'une assurance « protection juridique » contractualisée par la SNSM, à destination de ses membres, qu'ils soient ou non actifs, peut être étudiée. Cela ne doit pas être en lieu et place de la protection fonctionnelle liée au statut jurisprudentiel de collaborateur occasionnel du service public. Il s'agit de contractualiser avec les assureurs la création d'une formule de protection/assistance juridique adaptée aux situations dans lesquelles une protection fonctionnelle n'est pas nécessaire (conseil et éventuellement représentation, en cas d'audition comme témoin ou simple expert).

Mais nous ne devons pas de notre point de vue se satisfaire de quelques aménagements à droit constant. Il convient de conforter et renforcer les sauveteurs bénévoles, au-delà de leur collaboration au service public des secours et du sauvetage en mer.

Nous préconisons donc l'inscription d'un chapitre spécifique au sauvetage en mer dans le Code de la Sécurité Intérieure au Livre VII consacré à la sécurité civile, au Titre II consacré aux acteurs de la sécurité civile.

Ce titre pourrait être nourri des droits et devoirs, ainsi que des avantages similaires à ceux donnés aux pompiers-volontaires ou aux associations de sécurité civile, mais ils doivent être spécifiques et adaptés aux conditions et contraintes maritimes. En effet, des contraintes horaires ou des responsabilités particulières sont spécifiques au maritime.

Le rapport Mandelli soulignait déjà, avec une certaine inquiétude, la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) concluant que la directive européenne sur le temps de travail s'applique aux pompiers volontaires. Retenant que le travailleur est contraint d'être physiquement présent au lieu déterminé par son employeur et de s'y tenir à sa disposition pour pouvoir immédiatement intervenir en cas de besoin, la Cour jugeait par ailleurs que les périodes de garde à domicile des pompiers volontaires doivent être considérées comme du temps de travail au sens de la directive 2003/88.

Aussi, à ce stade, nous ne préconisons pas un simple rapprochement du statut des bénévoles de la SNSM avec celui des sapeurs-pompiers volontaires. Un travail juridique approfondi doit être conduit sur cette question afin d'en tirer tous les enseignements, pour les bénévoles de la SNSM. Il s'agit bien de construire un statut spécifique aux bénévoles du sauvetage en mer.

Pour mieux protéger les sauveteurs, il pourrait être pertinent de travailler sur le périmètre de la mission de sauvetage, sous l'égide de l'Etat, en bonne intelligence avec la SNSM. Ce travail doit être conduit pour mieux protéger l'action de la SNSM, et pas pour le réduire à un simple délégataire de service public.

Nous appelons de nos vœux de formaliser ce travail par un livre blanc du sauvetage en mer.

Enfin, au-delà de la lettre de mission, nous avons voulu insister sur ce qui représente d'ores et déjà une forte activité de certaines stations de la SNSM et qui risquent sûrement de conduire un plus grand nombre de ses bénévoles devant les tribunaux : **le secours aux migrants, en France métropolitaine, mais aussi dans l'Océan Indien notamment.**

De notre point de vue, doit être fortement envisagée une force garde-côtes spécifique, nationale, binationale ou européenne. Elle serait par nature exclusivement professionnalisée car relevant tant de la police, des douanes que du sauvetage en mer de personnes qui ne sont « gens de mer » que par accident et nécessité. **Ces sujets pourraient être étudiés dans le cadre d'une démarche de « Livre blanc du sauvetage en mer ».**

Ce sont des vastes sujets mais qui ne peuvent être débattus et résolus, en laissant sur les seules épaules des sauveteurs de la SNSM la responsabilité de ces flous.

Pour conclure, ce rapport considère qu'il revient de mettre mieux en œuvre le statut de collaborateur occasionnel du service public, qui peut être une protection très forte quand est engagée la responsabilité pénale des sauveteurs en mer. C'est une protection fonctionnelle robuste.

Mais pour créer d'autres droits et protections, il revient d'inscrire dans la loi un statut spécifique de sauveteur bénévole en mer, tout à la fois acteur de la protection civile et acteur de la mer et de ses solidarités.

De nombreux députés de tous bords et de toutes les façades sont prêts à écrire une proposition de loi ou à soutenir un projet de loi sur ce point spécifique.

Ce rapport insiste sur la reconnaissance du projet associatif de la SNSM et de la mobilisation de bénévoles, qui incarnent la solidarité des gens de mer. Nous avons tenu ici à rappeler que par son histoire et son actualité, l'action de la SNSM et son projet associatif ne se réduisent pas à la seule dimension du sauvetage coordonné par les services de l'État.

Les meilleures lois naissent des usages. Et la SNSM a démontré depuis plusieurs décennies qu'elle savait, en responsabilité, faire bon usage. Et protéger les bénévoles ce pourrait aussi contribuer à protéger et conforter l'action de l'État en mer, notamment dans sa dimension juridictionnelle.

Antoine de Saint Exupéry écrivait, dans Pilote de guerre, en 1942 que « La grandeur de ma civilisation, c'est que cent mineurs s'y doivent de risquer leur vie pour le sauvetage d'un seul mineur enseveli. Ils sauvent l'Homme. »

Assurément les bénévoles de la SNSM sauvent l'Homme.

A nous de les assurer, les rassurer.

4. Annexes



Une nouvelle annexe pour la SNSM de Saint Briac sur Mer (Ille et Vilaine)

Paris, le 16 MAI 2025

Monsieur le Député,

Suite à l'accident mortel du coquillier BREIZ survenu pendant une opération de remorquage le 14 janvier 2021, la mise en examen de membres de la station de Ouistreham de la Société Nationale de Sauvetage en Mer (SNSM) questionne une nouvelle fois le monde du sauvetage en mer. Ces événements soulèvent le sujet de l'adaptation du régime actuel de protection juridique des bénévoles qui interviennent dans des situations d'urgence et pour le compte de l'État.

Alors que les stations et leurs bénévoles embarqués sauvent chaque année plus de 7 000 vies humaines, avec des interventions de plus en plus nombreuses et complexes, l'analyse des conditions d'engagement de la responsabilité pénale de ces bénévoles revêt un caractère prioritaire.

Compte tenu de l'importance des enjeux attachés au sauvetage en mer et à la préservation du modèle de la SNSM, il convient d'étudier l'opportunité et les modalités d'une évolution du régime juridique de la responsabilité pénale des bénévoles dans le cadre de leur concours aux missions de sauvegarde de la vie humaine en mer effectuées sous le contrôle opérationnel de l'État (CROSS).

Aussi ai-je décidé de vous confier, sur le fondement de l'article LO144 du code électoral, une mission afin de conduire les consultations, analyses et propositions nécessaires dans ce domaine. Un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de Mme Agnès PANNIER-RUNACHER, ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

L'objectif principal de cette mission sera de poursuivre les analyses sur les bases de recommandations du rapport d'information n° 81 (2019-2020) de M. Didier MANDELLI sur le sauvetage en mer, déposé le 22 octobre 2019 au bureau de l'Assemblée nationale et en particulier de proposer la consolidation d'une doctrine juridique qui a été initiée par les services de l'État.

Celle-ci pourrait prendre la forme d'un rapport sur l'adaptation du régime de la responsabilité pénale des collaborateurs occasionnels du service public en matière de sauvetage en mer, comprenant une analyse de la situation actuelle et de ses limites, et assorti de recommandations visant à renforcer la sécurité juridique des bénévoles lorsqu'ils interviennent pour le compte de l'État dans le cadre de missions de service public, et à conforter la composante bénévole de notre dispositif de sauvetage en mer.

Vos investigations pourraient utilement intégrer un examen de la situation de ces sauveteurs en mer lorsqu'ils assurent des missions d'assistance dans le cadre d'un contrat commercial passé après mise en relation par le CROSS de la SNSM et du navire assisté.

Monsieur Eric BOTHOREL
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

.../...

Il conviendra d'orienter particulièrement vos travaux sur la mise en place d'une assistance juridique adaptée aux situations dans lesquelles la protection fonctionnelle n'est pas nécessaire mais où un conseil ou un soutien apparaissent essentiels (audition comme témoin ou simple expert, notamment).

Par ailleurs, une analyse comparée des dispositions existantes en matière de protection fonctionnelle des différentes formes de collaborateurs occasionnels du service public serait bienvenue. Elle permettrait d'évoquer, par exemple, la question de l'extension de la protection fonctionnelle aux personnes entendues dans le cadre de l'audition libre, ou d'une expertise judiciaire, à l'instar de ce qui est prévu à l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure pour certaines catégories.

Vous pourrez vous appuyer sur la direction des affaires juridiques du ministère de la transition écologique de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Vous veillerez à élaborer vos propositions dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Je souhaite pouvoir disposer d'un premier point d'étape six semaines après la signature de la présente lettre de mission et de votre rapport définitif sous un délai de quatre mois.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



François BAYROU

Annexe 2 : Textes

Article L 721- 1 du code de la sécurité intérieure :

I.-Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires.

II.-Quiconque porte assistance de manière bénévole à une personne en situation apparente de péril grave et imminent est un citoyen sauveteur et bénéficie de la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

Le citoyen sauveteur effectue, jusqu'à l'arrivée des services de secours, les gestes de premiers secours par, le cas échéant, la mise en œuvre de compressions thoraciques, associées ou non à l'utilisation d'un défibrillateur automatisé externe.

Les diligences normales mentionnées au troisième alinéa de l'[article 121-3 du code pénal](#) s'apprécient, pour le citoyen sauveteur, au regard notamment de l'urgence dans laquelle il intervient ainsi que des informations dont il dispose au moment de son intervention.

Lorsqu'il résulte un préjudice du fait de son intervention, le citoyen sauveteur est exonéré de toute responsabilité civile, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle de sa part.

Article L 113-1 du code de la sécurité intérieure :

La protection dont bénéficient les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité, les agents de surveillance de Paris, les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article [L. 531-1](#), les sapeurs-pompiers professionnels, les médecins civils de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille ainsi que les agents de police municipale et les gardes champêtres, en vertu de l'[article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires, et les militaires de la gendarmerie nationale, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile, en vertu de l'[article L. 4123-10](#) du code de la défense, couvre les préjudices qu'ils subissent à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.

La protection prévue à l'alinéa précédent bénéficie également aux agents des services de l'Etat chargés de l'application de la législation relative aux impôts, à la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, et au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle dans l'exercice de leurs missions de sécurité intérieure, ainsi qu'aux sapeurs-pompiers volontaires et aux volontaires civils de la sécurité civile.

La protection prévue à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et à l'article L. 4123-10 du code de la défense bénéficie également aux personnes mentionnées aux deux premiers alinéas du présent article entendues dans le cadre de l'audition libre.

Elle est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs de l'ensemble des personnes mentionnées aux deux premiers alinéas lorsque, du fait des fonctions de ces dernières, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

Elle peut être accordée, sur leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des agents mentionnés au premier alinéa, ainsi que des sapeurs-pompiers volontaires et des volontaires civils de la sécurité civile, décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent décédé.

Annexe 3 : Couverture des bénévoles de la SNSM par l'ENIM

Sous les instructions des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage les sauveteurs bénévoles étant issus de milieux très divers (marins professionnels actifs, pensionnés du régime spécial des marins, actifs ou pensionnés relevant d'autres régimes de sécurité sociale) leur classement catégoriel a été modifié en janvier 2016 afin d'assurer une indemnisation plus équitable. Les sauveteurs bénévoles de la SNSM, quelle que soit leur activité professionnelle habituelle, marins ou non marins, sont couverts par le régime de sécurité sociale des marins géré par l'Enim pour les accidents et maladies liées à leurs sorties en mer. Les dispositions du décret du 17 juin 1938 modifié s'appliquent donc, dans ce cadre, en ce qui les concerne.

En effet, ils ne peuvent être pris en charge par un régime obligatoire de sécurité sociale, en regard des cotisations sociales versées par leur employeur habituel (armateur ou employeur « terrestre »), que si l'accident survient par le fait ou à l'occasion du travail donc au cours de l'activité professionnelle entraînant affiliation au dit régime. Ce n'est pas le cas lors de leur activité bénévole pour le compte de la SNSM.

Toutefois, « Il est fait exception des fonctionnaires et militaires qui, lorsqu'ils sont détachés ou désignés par

leur administration pour effectuer leur mission auprès de la SNSM, restent couverts par leur statut d'agent public (III de l'article 1^{er} de l'arrêté du 12 janvier 2016). Aucune cotisation ne sera appelée ni aucune indemnisation ne sera servie en ce qui les concerne ».

La présente instruction récapitule les conditions particulières de prise en charge par le régime de prévoyance des marins des équipages des embarcations de sauvetage en mer de la SNSM, les prestations qui peuvent leur être servies, puis explicite les conditions de classement catégoriel de ces marins et de taxation des services que la SNSM déclare à l'Enim.

1. La couverture au titre de la prévoyance des bénévoles de la SNSM

L'article 1^{er} de l'arrêté du 12 janvier 2016 dispose « Les équipages bénévoles embarqués sur des embarcations de sauvetage de la société nationale de sauvetage en mer, y compris les personnes n'exerçant pas habituellement la profession de marin, bénéficient pour eux-mêmes et les membres de leur famille des dispositions du régime de prévoyance des marins relatives à la couverture des risques d'accident et de maladie se rattachant à leurs sorties en mer. »

Au regard de cette disposition, les équipages bénévoles³ et leurs ayants-droits bénéficient de la couverture des risques accident, maladie professionnelle et maladie en cours navigation et ont droit aux mêmes prestations que si la maladie ou l'accident se rattachait à l'exercice de l'activité professionnelle de marin, conformément aux dispositions du décret du 17 juin 1938 modifié.

Concernant un accident survenu à terre, dès lors que cet accident survient dans le prolongement de l'activité maritime, il doit être assimilé à un ATM, ceci d'autant plus que le transport sanitaire des victimes est une activité accessoire indispensable à la mission de sauvetage.

Cette couverture sociale ne concerne pas les personnes embarquées sur les moyens nautiques de la SNSM non bénévoles. Les services que la SNSM assure avec contrepartie financière de la part des bénéficiaires ne doivent pas bénéficier personnellement aux marins qui seraient alors considérés comme salariés, non couverts par l'Enim.

Un bénévole embarqué en cas d'urgence nécessité et ne figurant pas sur la liste des membres de l'équipage bénéficiera de la même protection sociale.

L'Enim intervient dès la réalisation du risque.

L'Enim prend en charge les accidents survenant sur le trajet pour se rendre à bord dans les mêmes conditions que pour les marins professionnels.

En cas de décès, les membres de la famille ont droit aux mêmes prestations que si le décès était imputable à l'exercice de l'activité professionnelle de marin.

2. La qualification du risque

En cas d'accident ou de maladie survenant à l'occasion d'une sortie en mer, un rapport d'accident ou de maladie (RPM 102) doit être établi et envoyé immédiatement à l'Enim – Centre de prestation maladie de Lorient – CPM2. Un certificat médical initial décrivant les lésions doit impérativement être joint à ce rapport. Le rapport permet à l'Enim de valider la prise en charge de l'accident.

Si le sauveteur est non marin, il doit être affilié à l'Enim et de ce fait, un justificatif d'état civil (copie de la carte nationale d'identité), un relevé d'identité bancaire et un justificatif d'adresse doivent être joints au rapport d'accident ou de maladie.

La procédure de qualification du risque et le respect du contradictoire sont les mêmes que pour les marins professionnels.

A l'issue de l'étude du dossier, une décision d'accord ou de refus de prise en charge au titre de l'accident du travail, de la maladie professionnelle ou de la maladie en cours de navigation est notifiée à l'intéressé ainsi qu'à la SNSM.

3. Accident :

Les frais de santé (prestations en nature)

Les soins rendus nécessaires par un accident lié à une sortie en mer sont pris en charge directement par l'Enim selon les règles et procédures applicables aux marins professionnels.

Le taux de prise en charge est égal à 100 % de la base de remboursement de la sécurité sociale. Les éventuels dépassements d'honoraires ne sont pas pris en charge.

Maladie :

Les soins rendus nécessaires par une maladie dont les symptômes se sont déclarés à bord et ont entraîné le débarquement du marin bénévole sont pris en charge dans les conditions de la MCN (maladie en cours de navigation).

4. Les prestations en espèces (indemnités journalières)

Des indemnités journalières sont servies par l'Enim lorsque l'accident ou la maladie entraînent un arrêt de travail. Cette indemnisation concerne donc les marins bénévoles actifs, qu'ils soient habituellement marins professionnels ou exercent une autre activité professionnelle « à terre ».

Le certificat d'arrêt de travail est rédigé par un médecin et adressé par le bénévole sans délai à l'Enim – Centre de prestation maladie de Lorient – CPM2.

Si le bénévole est non marin professionnel, il doit accompagner l'arrêt de travail d'une attestation de cessation d'activité délivrée par son employeur et d'une attestation de non-indemnisation de son régime de sécurité sociale.

L'indemnité journalière servie par l'Enim, est calculée sur le salaire forfaitaire de la 11ème catégorie. Toutefois, le sauveteur bénévole, marin embarqué par ailleurs au titre de son activité et classé dans une catégorie supérieure au moment de l'évènement sera indemnisé selon le salaire forfaitaire de cette catégorie. En cas de modification des salaires forfaitaires pendant la durée de versement des indemnités journalières, celles-ci sont calculées sur la base des nouveaux montants dès leur entrée en vigueur.

Le montant brut des indemnités journalières est égal à 2/3 du salaire forfaitaire en cas d'accident et 50 % pour une maladie.

5. PIA

Les pensions d'invalidité et autres prestations légales

S'il subsiste des séquelles après la consolidation d'un accident, une pension d'invalidité accident (PIA) peut être servie. Le taux d'incapacité permanente partielle (IPP) est proposé par accord entre le médecin traitant et le service du contrôle médical de l'Enim et notifié à la victime de l'accident. Un taux supérieur à 10 % donne droit à une PIA.

Le montant brut de la PIA est égal au salaire forfaitaire de la catégorie du bénévole multiplié par le taux d'IPP et divisé par deux. Par exemple, pour une IPP de 30 %, le montant de la PIA sera de 15 % du salaire forfaitaire.

PIMP

Si une maladie contractée au service de la SNSM se déclare, et si la preuve est apportée qu'elle est exclusivement due aux missions effectuées pour la SNSM, une pension d'invalidité pour maladie professionnelle (PIMP) peut être servie par l'Enim.

Les conditions d'attribution et le montant sont les mêmes que pour la PIA.

Cette situation est relativement rare car, en règle générale, le caractère professionnel d'une maladie est reconnu a posteriori et c'est le régime de protection sociale auprès duquel les droits sont ouverts au moment de la demande de reconnaissance qui est compétent pour servir les prestations de maladie professionnelle.

PIM

Lorsqu'une maladie survenue en cours de navigation (MCN) est suffisamment grave pour entraîner une perte de capacité de travail supérieure aux 2/3, une pension d'invalidité maladie (PIM) peut être servie par l'Enim après la stabilisation de la maladie.

Le montant brut de la PIM est égal à 50 % du salaire forfaitaire de la catégorie du bénévole.

A noter : Les PIA, PIMP et PIM ne sont jamais définitives, les taux d'IPP et d'incapacité de travail pouvant varier au cours du temps. Les règles de révision des pensions d'invalidité sont communiquées aux bénéficiaires lors de la concession de la pension.

Pensions d'invalidité d'ayant cause

Lorsque le marin bénévole décède des suites d'un accident (ou d'une maladie professionnelle) lié à l'activité exercée pour le compte de la SNSM, les membres de la famille ont droit sous certaines conditions à pension d'invalidité conformément à l'article 19 du décret du 17 juin 1938 ainsi qu'à une allocation décès et à la prise en charge des frais funéraires.

Les bénéficiaires sont le conjoint survivant (ou partenaire de PACS ou concubin) et les orphelins à charge au moment du décès.

Les conditions pour en bénéficier étant particulières, le CPA se tient à la disposition de la famille de la victime dès que l'évènement est survenu pour lui donner toutes les informations nécessaires.

6. Les aides sociales spécifiques

Des aides financières de secours et pour frais d'obsèques peuvent être également servies aux proches par l'Enim en cas de décès survenant à l'occasion de l'activité bénévole pour la SNSM.

Les bénéficiaires et les conditions d'obtention sont définis dans le Règlement d'Action sanitaire et sociale de l'Enim.

Le service social maritime peut assurer un soutien dans la constitution des dossiers.

7. Le classement catégoriel des bénévoles de la SNSM – Taxation des services

L'article 2 de l'arrêté du 12 janvier 2016 prévoit : « Sur les embarcations de sauvetage de la société nationale de sauvetage en mer ou leurs annexes embarquées, les membres bénévoles des équipages sont classés dans la 11^e catégorie prévue par l'article 1 du décret n° 52-540 du 7 mai 1952. »

Désormais, les membres bénévoles des équipages sont classés dans la 11^{ème} catégorie indépendamment de la fonction exercée à bord et des caractéristiques du navire sur lequel ils sont embarqués.

Les membres bénévoles qui exercent par ailleurs la profession de marin sont classés :

- soit dans la catégorie supérieure si la fonction occupée au titre de leur activité professionnelle a donné lieu à ce classement de façon permanente au cours de l'année écoulée ;
- soit dans la catégorie de la fonction occupée le plus longtemps au titre de leur activité professionnelle au cours du dernier mois de l'année écoulée.

L'article 3 énonce « Les cotisations et contributions dues au régime de prévoyance des marins sont calculées sur une période d'activité de trente jours par an, au taux de 6,5% appliqué aux salaires forfaitaires correspondant à la catégorie de classement mentionnée à l'article 2 »

Pour la mise en recouvrement, le décompte est effectué suivant le barème des salaires forfaitaires en vigueur au 31 décembre de l'année précédente en distinguant les bénévoles ayant la qualité de marin professionnel actif des autres bénévoles.

Les cotisations et contributions sont intégralement à la charge de la société nationale de sauvetage en mer et la mise en recouvrement a lieu le 15 janvier de chaque année¹⁰ à l'appui de la liste nominative distinguant les marins professionnels avec leur classement catégoriel et l'effectif moyen par embarcation afin que le CCMA puisse effectuer des vérifications et des rectifications éventuelles.

Le directeur par intérim
de l'Etablissement national des invalides de la marine
SIGNE
Edouard PERRIER

Annexe 4 :

Extraits du Code de la sécurité intérieure consacrés au Sapeurs-pompiers volontaires, qui pourraient être adaptés pour créer un titre consacré aux Sauveteurs en mer bénévoles

SECTION 3 Sapeurs-pompiers volontaires

Art. L. 723-3 Toute personne, qu'elle soit ou non en activité et quelle que soit son activité professionnelle, peut devenir sapeur-pompier volontaire, sous réserve de satisfaire aux conditions d'engagement. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1-3.]

Art. L. 723-4 Par son engagement, le sapeur-pompier volontaire participe, sur l'ensemble du territoire, aux missions de sécurité civile de toute nature, confiées principalement aux services d'incendie et de secours, et peut également exercer des missions ou remplir des fonctions particulières dans le cadre de l'organisation des services. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1^{er}, al. 2.]

Art. L. 723-5 L'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1^{er}, al. 1^{er}.]

Art. L. 723-6 Le sapeur-pompier volontaire prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté. Il exerce les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. Il contribue ainsi directement, en fonction de sa disponibilité, aux missions de sécurité civile de toute nature confiées aux services d'incendie et de secours ou aux services de l'État qui en sont investis à titre permanent mentionnés au premier alinéa (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 49) «du I» de l'article L. 721-2. Il concourt aux objectifs fixés à l'article L. 112-1. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1-1.]

Art. L. 723-7 La reconnaissance par la Nation de l'engagement de sapeur-pompier volontaire se traduit notamment sous forme de récompenses et de distinctions. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1^{er}-2.]

Art. L. 723-8 L'engagement du sapeur-pompier volontaire est régi par le présent livre ainsi que par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables, sauf dispositions législatives contraires, et notamment les articles 6-1 et 8 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Les sapeurs-pompiers volontaires sont soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que les sapeurs-pompiers professionnels. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1-4, al. 1^{er}.]

Art. L. 723-9 L'activité de sapeur-pompier volontaire est à but non lucratif. Elle ouvre droit à des indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1-4, al. 2.]

Art. L. 723-10 Une Charte nationale du sapeur-pompier volontaire, élaborée en concertation notamment avec les représentants de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, est approuvée par voie réglementaire. — V. art. D. 723-8.

Elle rappelle les valeurs du volontariat et détermine les droits et les devoirs des sapeurs-pompiers volontaires. Elle définit le rôle du réseau associatif des sapeurs-pompiers dans la promotion, la valorisation et la défense des intérêts des sapeurs-pompiers volontaires. Elle est signée par le sapeur-pompier volontaire lors de son premier engagement. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 1-6.]

Art. L. 723-11 L'employeur privé ou public d'un sapeur-pompier volontaire, les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et non salariées qui ont la qualité de sapeur-pompier volontaire peuvent conclure avec le (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 9) «service» d'incendie et de secours une convention afin de préciser les modalités de la disponibilité opérationnelle et de la disponibilité

pour la formation des sapeurs-pompiers volontaires. Cette convention veille notamment à s'assurer de la compatibilité de cette disponibilité avec les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public.

(L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 45) «Les employeurs privés ou publics ayant conclu cette convention peuvent se voir attribuer le label "employeur partenaire des sapeurs-pompiers", dans des conditions fixées par décret.»

La programmation des gardes des sapeurs-pompiers volontaires établie sous le contrôle du directeur départemental des services d'incendie et de secours est communiquée à leurs employeurs, s'ils en font la demande. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 2.]

Le service d'incendie et de secours adresse à l'employeur qui s'est vu attribuer le label «employeur partenaire des sapeurs-pompiers» mentionné au présent art. toute information utile à la mise en œuvre de la réduction d'impôt prévue à l'art. 238 bis CGI, notamment les relevés d'heures du sapeur-pompier volontaire (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 45).

Art. L. 723-12 Les activités ouvrant droit à autorisation d'absence du sapeur-pompier volontaire pendant son temps de travail sont:

1° Les missions opérationnelles concernant les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes et leur évacuation, ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement, en cas de péril;

2° Les actions de formation, dans les conditions fixées par l'article L. 723-13.

(L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 35) «3° La participation aux réunions des instances dont il est membre et, pour le sapeur-pompier volontaire exerçant des responsabilités, aux réunions d'encadrement aux niveaux départemental ou de groupement organisées par le service d'incendie et de secours.»

Les autorisations d'absence ne peuvent être refusées au sapeur-pompier volontaire que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent.

Lorsqu'une convention est conclue entre l'employeur d'un sapeur-pompier volontaire et le (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 9) «service» d'incendie et de secours, les parties fixent le seuil d'absences au-delà duquel les nouvelles autorisations d'absence donnent lieu à une compensation financière et en précisent les conditions.



Le refus est motivé, notifié à l'intéressé et transmis au (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 9) «service» d'incendie et de secours. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 3.]

Art. L. 723-12-1 (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 36) Un salarié peut, sur sa demande et en accord avec son employeur, renoncer anonymement et sans contrepartie à tout ou partie de ses jours de repos non pris, qu'ils aient été affectés ou non sur un compte épargne-temps, au bénéfice d'un autre salarié relevant du même employeur ayant souscrit un engagement de sapeur-pompier volontaire, pour lui permettre de participer aux missions ou activités du service d'incendie et de secours.

Le congé annuel ne peut être cédé que pour sa durée excédant vingt-quatre jours ouvrables.

Le salarié bénéficiaire d'un ou de plusieurs jours de repos cédés en application du premier alinéa bénéficie du maintien de sa rémunération pendant sa période d'absence. Cette période d'absence est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des droits que le salarié tient de son ancienneté. Le salarié conserve le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis avant le début de sa période d'absence.

Les agents publics civils et militaires peuvent bénéficier de la faculté prévue pour les salariés au présent article, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Le chef de service est informé du don de jours de repos. Il ne peut pas s'y opposer.

Art. L. 723-13 Les sapeurs-pompiers volontaires bénéficient d'actions de formation adaptées aux missions qui leur sont confiées en tenant compte des compétences qu'ils ont acquises, dans les conditions fixées aux articles L. 1424-37  et L. 1424-37-1  du code général des collectivités territoriales. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 4.]


Art. L. 723-14 Le temps passé hors du lieu de travail, pendant les heures de travail, par le sapeur-pompier volontaire pour participer aux missions à caractère opérationnel et aux activités de formation est assimilé à une durée de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés, des droits aux prestations sociales et pour les droits qu'il tire de son ancienneté. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 5.]

Art. L. 723-15 Les activités de sapeur-pompier volontaire, de membre des associations de sécurité civile et de membre des réserves de sécurité civile ne sont pas soumises aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 5-1.]

Art. L. 723-16 Aucun licenciement, aucun déclassement professionnel, ni aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un salarié en raison des absences résultant de l'application des dispositions de la présente section. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 6, al. 1^{er}.]

Art. L. 723-17 Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée à l'encontre d'un agent public en raison des absences résultant de l'application des dispositions de la présente section. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 6, al. 2.]

Art. L. 723-17-1 (L. n° 2023-580 du 10 juill. 2023, art. 54) Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée à l'encontre d'un étudiant en raison des absences résultant de l'application de la présente section.

Art. L. 723-18 Lorsqu'un service de l'État investi à titre permanent des missions de sécurité civile, mentionné au premier alinéa (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 49) «du I» de l'article L. 721-2 , engage un sapeur-pompier volontaire, il exerce les compétences conférées au (L. n° 2021-1520 du 25 nov. 2021, art. 9) «service» d'incendie et de secours par le présent livre et le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 26.]

Art. L. 723-19 Une convention nationale conclue entre l'État, les organisations représentatives des employeurs des sapeurs-pompiers volontaires et les organisations représentatives des entreprises d'assurance détermine les conditions de réduction des primes d'assurance incendie dues par les employeurs de salariés ou d'agents publics ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire.

À défaut de conclusion de la convention avant le 31 décembre 1997, l'emploi de salariés ou d'agents publics ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire ouvre droit à un abattement sur la prime d'assurance due au titre des contrats garantissant les dommages d'incendie des assurés, égal à la part des salariés ou agents publics sapeurs-pompiers volontaires dans l'effectif total des salariés ou agents publics de l'entreprise ou de la collectivité publique concernée, dans la limite d'un maximum de 10 % de la prime. — [L. n° 96-370 du 3 mai 1996, art. 9.]

Art. L. 723-20 Les dispositions relatives à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires, à la formation des sapeurs-pompiers volontaires, aux indemnités et allocations liées au service comme sapeur-pompier volontaire et au rôle des associations représentatives des sapeurs-pompiers volontaires sont fixées par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Art. L. 723-21 (L. n° 2018-699 du 3 août 2018, art. 66) I. — Le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires comprend parmi ses membres un député et un sénateur.

II. — Les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil sont précisés par décret.



Annexe 5

CHARTRE DU BÉNÉVOLAT

La SNSM est agréée pour le sauvetage en mer et les missions de sécurité civile.

Issu de l'héritage de la Société Centrale de Sauvetage des Naufragés et de la Société des Hospitaliers Sauveteurs Bretons, le projet associatif de la SNSM est fondé depuis plus de cent cinquante ans sur le bénévolat. Engagement et élément de reconnaissance des bénévoles de la SNSM, la présente charte rappelle les valeurs portées par les bénévoles SNSM, tous animés d'un fort attachement à la mer et d'une volonté de porter secours à tous ceux qui sont en péril :

- Responsabilité et courage
- Disponibilité et dévouement
- Compétence et rigueur
- Solidarité et cohésion
- Loyauté et ténacité
- Désintéressement et humilité.

Elle énumère les engagements réciproques de l'association envers le bénévole et ceux du bénévole envers l'association.

Elle est signée en double exemplaire par le bénévole lors de son intégration dans l'association et, par délégation du président de la SNSM, par son représentant local. Ce document est conservé par chacun des signataires qui s'engagent à en observer le contenu.

L'association SNSM s'engage envers le bénévole à :

1. l'accueillir, à faciliter son intégration dans l'association et à le considérer comme un acteur à part entière ;
2. lui confier des fonctions correspondant à ses compétences, ses motivations et sa disponibilité ;
3. l'aider à progresser dans les activités de l'association et s'efforcer, s'il le souhaite, à faciliter un changement éventuel d'activité au sein de celle-ci ;
4. fournir les moyens, la formation et les entraînements nécessaires à l'exercice de son activité bénévole ;
5. l'informer clairement sur les objectifs, le fonctionnement et la vie de l'association, ainsi que sur le contenu de sa mission bénévole et des risques éventuels qui lui sont inhérents ;
6. lui garantir la couverture et le bénéfice d'une assurance de responsabilité civile adaptée aux activités qui lui sont confiées ;
7. Le défrayer des frais engagés dans le cadre des activités qui lui sont confiées, sur présentation des justificatifs ;
8. assurer son suivi médical si son activité bénévole l'exige.

Le bénévole s'engage à :

1. respecter le projet associatif, les objectifs et les missions de la SNSM, les orientations et les décisions prises par l'assemblée générale, par son conseil d'administration et son président, et les instructions générales de la SNSM ;
2. adopter un esprit associatif en faisant preuve d'esprit d'équipe, de solidarité, de bienveillance, de respect et de compréhension mutuels envers les bénévoles et salariés de la SNSM ;
3. exécuter sa mission bénévole avec sérieux, discrétion, régularité, en tenant informé si nécessaire son employeur et en ayant recueilli l'adhésion de son entourage familial ;
4. respecter les matériels et les équipements mis à sa disposition, et participer à leur maintenance ;
5. respecter les consignes et la politique de sécurité définie en fonction des risques potentiels liés aux activités de l'association ;
6. suivre les formations et entraînements proposés nécessaires à l'exercice optimal de son activité bénévole, entretenir sa forme physique ;
7. respecter un devoir de réserve dans l'exercice de son activité et s'abstenir de toute communication dans les médias, sur les réseaux sociaux, susceptible de porter atteinte à l'image de la SNSM ;
8. informer son responsable de son souhait de cesser provisoirement ou définitivement son activité bénévole en tenant compte des délais nécessaires à la réorganisation induits par son absence.

En cas de non-respect de l'une des dispositions de la présente charte, la coopération ainsi définie peut s'interrompre à tout moment à l'initiative de l'un ou l'autre partenaire. Le bénévole conserve son droit à la défense prévu par les instructions générales.

A

Le

Prénom, nom et signature du bénévole

Signature de l'autorité de la SNSM



Annexe 6

Sauveteurs en Mer

Droits et obligations du sauveteur en mission

Les sauveteurs bénévoles de la SNSM participent aux missions de sauvetage en mer, de surveillance des plages ou de sécurité civile. Ils font ainsi partie d'une chaîne de responsabilité distincte de leur participation à la vie de l'Association.

Des droits et des obligations sont attachés à la participation des sauveteurs aux missions de la SNSM :

- Le sauveteur veille en permanence à sa propre sécurité, comme à celle de son équipe ou de son équipage.
- Le sauveteur, par sa tenue, son comportement et ses propos, représente dignement la SNSM et en respecte les valeurs.
- Le sauveteur respecte les instructions et règles de fonctionnement de la SNSM et se conforme aux décisions des responsables de la chaîne de responsabilité.
- Le sauveteur n'a pas d'obligation à réaliser toutes les missions confiées à la SNSM. Il peut par exemple refuser une intervention qu'il juge excessivement dangereuse, sans subir de pression d'aucune sorte.
- Le sauveteur est doté gratuitement par la SNSM d'équipements adaptés à sa mission, qui préservent sa sécurité et véhiculent l'image de l'Association, et qu'il s'engage à porter en mission.
- Le sauveteur a un droit d'accès à la formation, afin d'accomplir sa mission en sécurité et avec efficacité. Membre d'équipage ou d'équipe, il doit se rendre disponible pour s'entraîner et exécuter la mission.
- Le sauveteur s'engage à exercer sa mission en parfaites conditions psychologique et physique. Il s'abstient de consommer tout produit risquant de les altérer dans l'exercice de sa mission.
- Le sauveteur veille en toutes circonstances à la dignité et au bien-être des personnes secourues et des autres sauveteurs avec lesquels il entretient des relations bienveillantes, amicales et respectueuses, conformes aux valeurs de la SNSM.
- Le sauveteur dispose d'un droit de recours en cas d'abus de toute nature dont il s'estimerait la victime. Ce recours peut s'exercer auprès de ses responsables bénévoles, de son inspecteur ou du délégué à la vie associative, voire au travers de la procédure d'alerte mise en place par la SNSM.

Annexe 7

Proposition de rédaction d'une obligation d'assurance pour les plaisanciers

Article 1^{er}

Le chapitre III du titre VII du livre Ier du code des assurances est complété par un article L. 173-27 ainsi rédigé :

« *Art. L. 173-27.* – Toute personne physique ou toute personne morale autre que l'État, dont la responsabilité civile peut être engagée en raison de dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans la réalisation desquels un navire ou bateau de plaisance, quel que soit le mode de déplacement ou de propulsion, est impliqué doit, pour stationner dans un port et naviguer dans la limite des eaux territoriales françaises, être couverte par une assurance garantissant cette responsabilité, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« Les contrats d'assurance couvrant la responsabilité mentionnée au premier alinéa du présent article doivent également couvrir la responsabilité civile de toute personne ayant la garde ou la conduite, même non autorisée, du véhicule, à l'exception des professionnels de la réparation, de la vente et du contrôle des navires et bateaux de plaisance, ainsi que la responsabilité civile des passagers de l'embarcation objet de l'assurance. Toutefois, en cas de vol de cette dernière, ces contrats ne couvrent pas la réparation des dommages subis par les auteurs, coauteurs ou complices du vol.

« L'assureur est subrogé dans les droits que possède le créancier de l'indemnité contre la personne responsable de l'accident lorsque la garde ou le pilotage du navire a été obtenue contre le gré du propriétaire.

« Ces contrats doivent être souscrits auprès d'une entreprise d'assurance agréée pour pratiquer les opérations d'assurance contre les accidents résultant de l'emploi de navires ou bateaux de plaisance.

« Cette assurance responsabilité civile comporte une contribution annuelle et obligatoire d'un montant proportionnel à la taille du navire ou bateau qui ne pourra être inférieure à la somme de cinq euros. Elle est perçue par les entreprises d'assurance suivant les mêmes règles et sous les mêmes garanties et sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du code général des impôts. L'assureur est tenu de reverser cette contribution à la Société nationale de sauvetage en mer à échéance mensuelle. »

Rapport d'Eric BOTHOREL

Député des Côtes d'Armor

Parlementaire en mission auprès du Premier ministre

16 mai 2025- 15 novembre 2025

Relatif à la protection juridique des sauveteurs bénévoles en mer.



Remis à Madame Catherine CHABAUD, **Ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature, chargée de la Mer et de la Pêche**