

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 TREMLIN 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	10
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 » écrit 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.

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.