

NOUVELLES CONDITIONS "PISCINES": FAUT-IL SE MÉFIER DE L'EAU QUI DORT?

Alexandre Maitre
Chef du Service Cadre de vie de l'UVCW

L'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon du 13 mars 2003 portant conditions sectorielles relatives aux bassins de natation et portant conditions intégrales relatives aux bassins de natation¹, confère aux collèges des bourgmestre et échevins certaines facultés d'aménagement des obligations de surveillance des baigneurs.

Si cette faculté peut s'analyser à l'avantage des exploitants de piscines, dont les communes, la médaille pourrait bien avoir un revers susceptible de faire plonger les élus locaux, dont on peut se demander si les responsabilités civile et pénale ne s'en trouvent pas mises en cause dans certaines circonstances.

Sans vouloir torpiller les nouvelles dispositions réglementaires adoptées par le Gouvernement wallon, il convient à tout le moins d'analyser la situation et d'évaluer la nécessité et les moyens de se prémunir contre de tels écueils juridiques.

TENEUR ET CHAMP D'APPLICATION DES DISPOSITIONS EN QUESTION

Le désuet "Règlement général sur la protection du travail" ayant été remplacé, en Région wallonne, par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement² et ses arrêtés d'exécution, ce sont désormais les "permis d'environnement", "permis uniques" et "déclarations d'exploitation" prévus par cette nouvelle législation qui permettent d'encadrer les risques, pour l'homme et l'environnement, liés à l'exploitation des bassins de natation.

Ainsi, les établissements dangereux, insalubres et incommodes sont désormais classés en trois catégories distinctes, selon l'importance des risques, pour l'homme et pour l'environnement, qu'ils engendrent:

- les établissements de classe 3, les moins dangereux, qui ne nécessitent pas une autorisation préalable mais bien une simple déclaration d'exploitation et le respect d'un ensemble de conditions d'exploitation fixées par le Gouvernement wallon³;
- les établissements de classe 2 et de classe 1 qui nécessitent, pour leur part, un permis d'environnement ou un permis unique, en sus du respect des conditions d'exploitation définies par le Gouvernement wallon⁴.

Ce sont les bassins de natation relevant de la classe 2 qui nous intéressent ici, à savoir les installations relevant de la rubrique 92.61.01.02: les "*bassins de natation couverts et ouverts utilisés à un titre autre que purement privatif dans le cadre du cercle familial lorsque la surface est supérieure à 100 m² et la profondeur supérieure à 40 cm*"⁵.

L'article 19, par. 2, des conditions sectorielles d'exploitation se rapportant à ces établissements⁶ prévoit l'obligation de maintenir les baigneurs sous la surveillance directe et constante d'au moins une personne responsable de leur sécurité.

¹ M.B. 26.5.2004.

² Entré en vigueur le 1.10.2002.

³ Cf. conditions générales et intégrales d'exploitation.

⁴ Cf. conditions générales et sectorielles d'exploitation.

⁵ Cf. annexe I de l'A.G.W. 4.7.2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, M.B. 21.9.2002. Notons que, dans le cadre de la législation relative au permis d'environnement, il n'existe plus de bassins de natation de classe 1.

⁶ Relevons toutefois que les dispositions portées par ce paragraphe ne s'appliquent ni aux bassins de natation d'hébergements touristiques tels que les hôtels, les gîtes ruraux, les campings, durant les périodes où l'accès est réservé aux seuls résidents de ceux-ci, ni aux bassins thérapeutiques.

Les qualifications (brevet de base ou brevet supérieur de sauvetage) requises pour exercer cette surveillance sont précisées selon que la hauteur d'eau maximale du bassin est ou non supérieure à 1,40 m⁷.

Cependant, ces exigences sont désormais tempérées par l'article 19, par. 4 nouveau, des dites conditions d'exploitation qui permet à l'autorité compétente pour la délivrance du permis d'environnement, à savoir le collège des bourgmestre et échevins lorsque l'établissement n'est pas établi sur le territoire de plusieurs communes⁸, de prévoir des dérogations à ces exigences "*lorsque le bassin est rendu accessible par l'exploitant, en dehors des horaires habituels d'ouverture de son établissement, à un groupe déterminé de personnes dans le cadre d'une convention passée avec elles*".

BASSINS DE NATATION EXISTANTS

Ces conditions sectorielles d'exploitation et cette faculté de dérogation s'appliquent bien entendu aux bassins de natation nouveaux, pour la construction desquels un permis unique de classe 2 sera nécessaire.

Qu'en est-il cependant des bassins de natation existants?

L'article 9 du décret relatif au permis d'environnement stipule que "*lorsqu'il arrête, modifie ou complète des conditions générales, sectorielles et intégrales, le Gouvernement précise le délai dans lequel les nouvelles conditions s'appliquent aux établissements existants. A défaut de précision, les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur*".

En l'occurrence, l'arrêté du 13 mars 2003 modulait l'entrée en vigueur des dispositions. Ainsi, il prévoyait que l'ancien article 19, par. 2, al. 3, (qualifications des maîtres nageurs pour les bassins de plus de 1,40 m de profondeur) ne s'appliquait aux bassins de natation existant qu'à partir du 1^{er} janvier 2005.

L'arrêté du 6 mai 2004 est, à cet égard, moins tortueux puisqu'il stipule que les dispositions qu'il porte s'appliquent aux bassins de natation existants. Cet arrêté prévoyant un nouveau texte complet pour l'article 19, tant l'obligation de surveillance que les qualifications requises et la possibilité de dérogation trouvent donc à s'appliquer aux bassins déjà autorisés dans le cadre du RGPT⁹.

AVANTAGES ET INCONVENIENTS

Cette disposition s'avère particulièrement avantageuse pour les exploitants de piscines par rapport à ce que prévoyaient les conditions sectorielles dans leur précédente version. En effet, sans cette possibilité d'assouplissement, les communes propriétaires de piscines se seraient trouvées dans l'obligation d'assurer la présence, au bord de la piscine, d'au moins un maître nageur faisant la preuve des qualifications et mises à niveau requises lorsque les clubs sportifs utilisent seuls les installations en dehors de leurs heures d'ouverture au public.

Quant à l'adaptation des conditions d'exploitation applicables aux établissements existants, l'article 65 du décret relatif au permis d'environnement prévoit la possibilité d'apporter des modifications aux conditions d'exploitation, en cours de validité d'une autorisation, dans deux hypothèses:

- les cas où l'autorité compétente constate que "*les conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier*";

⁷ Rappelons que, conformément à l'art. 19, par. 3, des conditions sectorielles, il est exigé que "*les sauveteurs responsables de la surveillance des baigneurs reçoivent au moins une fois par an un entraînement obligatoire aux méthodes de premiers soins, de réanimation et de sauvetage*".

⁸ Rappelons que, à la différence des permis d'urbanisme, le collège reste compétent pour la délivrance des permis concernant les établissements dont la commune est l'exploitant.

⁹ Règlement général sur la protection du travail.

- les cas où l'autorité compétente constate que "*cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'immission fixées par le Gouvernement*".

En ce qui concerne la première de ces hypothèses, se pose la question de la possibilité de prévoir un assouplissement des conditions d'exploitation. Les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999 semblent s'y opposer dans la mesure où la raison d'être de la disposition était, semble-t-il, de permettre "*d'actualiser le permis, d'ajuster ses conditions s'il apparaît qu'elles ne suffisent pas ou plus pour garantir une protection adéquate de l'homme et du milieu*"¹⁰.

Toutefois, Le texte du décret faisant simplement référence à des conditions qui ne seraient "*plus appropriées*", plutôt qu'à des conditions qui ne seraient "*plus suffisantes*", il nous semble qu'il pourrait être procédé à un allègement des conditions d'exploitation dans le cadre de la procédure définie à l'article 65 du décret. Les limites prévues à l'article 6 pour l'adoption de conditions particulières moins sévères que les conditions générales et sectorielles nous semblent toutefois devoir s'appliquer ici aussi: l'autorité compétente doit être habilitée à déroger par les conditions sectorielles, comme c'est le cas pour les obligations de surveillance des bassins de natation, et les dérogations ne doivent pas aboutir à un niveau moindre de protection de l'homme et de l'environnement.

Quoiqu'il en soit, qu'il s'agisse de nouveaux permis ou de modifications apportées à des permis existants, la question des conséquences d'un accident survenant à l'occasion des activités de clubs sportifs accédant aux installations en dehors de leurs heures d'ouverture au grand public, lorsqu'en application d'une dérogation prévue par le permis d'environnement ou le permis unique, aucun maître nageur ne serait présent, mérite certainement d'être posée.

La commune, le bourgmestre et les échevins ne risquent-ils pas, en effet, de voir leur responsabilité civile, voire leur responsabilité pénale, engagée sur la base des articles 1382 du Code civil et 418, 419 et 420 du Code pénal, particulièrement lorsque l'exploitant de la piscine concernée n'est autre que la commune qui s'est délivré à elle-même¹¹ l'autorisation de l'exploiter et la dérogation quant à la présence d'un maître nageur?

RESPONSABILITE CIVILE: PRINCIPES ET TEMPERAMENTS

La responsabilité civile, permettant à la victime d'un dommage matériel, corporel ou moral d'en réclamer réparation, en nature ou en argent, repose sur trois éléments essentiels:

- l'existence effective du dommage dont la réparation est demandée;
- l'existence d'une faute dans le chef de la personne dont la réparation est exigée;
- l'existence d'un lien de causalité entre cette faute et la survenance du dommage, tel que, sans la commission de la faute, le dommage ne se serait pas produit.

Si l'on peut considérer que l'octroi de la dérogation aux exigences de surveillance est constitutif d'une faute dans le chef du collège, on peut a priori prétendre que telle noyade survenue en l'absence d'un maître nageur ne se serait pas produite ou n'aurait pas abouti au décès du baigneur si un maître nageur qualifié avait été présent sur place et donc que le dommage subi n'aurait pas existé si le collège n'avait octroyé la dérogation.

Certes, dans ce cas précis, c'est une disposition réglementaire qui confère au collège la faculté d'octroyer dérogation. Il ne s'agit cependant que d'une faculté et non d'une obligation, en conséquence de quoi il appartient au collège d'examiner si, en faisant usage de cette faculté, il ne met pas en danger la sécurité d'autrui¹². La question risque d'être d'autant plus délicate dans le cas d'une

¹⁰ Avant-projet de décret relatif au permis d'environnement, commentaire des articles, Doc., C.R.W., session 1997-1998, n° 392, p. 121.

¹¹ En ce qui concerne l'identification de l'autorité compétente pour la délivrance d'un permis, le décret relatif au permis d'environnement ne fait en effet aucune distinction selon que le demandeur du permis est une personne privée ou publique, quand bien même il s'agirait d'une commune.

¹² En outre, le par. 1^{er} de l'art. 19 des conditions sectorielles, applicable à toutes les piscines de classe 2 en tout temps, y compris en dehors des heures d'ouverture au grand public, précise que la surveillance doit "*être adaptée au type d'installation ainsi qu'au taux et au type de fréquentation de la piscine*".

piscine communale, lorsque le collège, organe de la commune, prend une décision de dérogation qui profite directement à cette dernière en sa qualité d'exploitant de la piscine.

Par ailleurs, si les articles 6 et 65 du décret relatif au permis d'environnement permettent au collège de prévoir une dérogation aux conditions sectorielles d'exploitation dans le cas qui nous occupe, rappelons que l'article 6 précise, en son second paragraphe, qu'en cas de dérogation, "*le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement doit être au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas dérogation*".

Ce qui signifie que le collège des bourgmestre et échevins qui, délivrant un permis d'environnement, octroierait des dérogations à certaines conditions d'exploitation normalement applicables, commettrait vraisemblablement une faute s'il s'avérait que le niveau de risque pour l'homme ou l'environnement s'en trouvait accru, cette question se révélant d'autant plus cruciale qu'il s'agit ici de risques de décès.

Dans pareille hypothèse, la responsabilité personnelle des bourgmestres et échevins pourrait éventuellement être invoquée devant les cours et tribunaux. Par ailleurs, en vertu de la théorie de l'organe, la faute commise dans la prise de décision du collège pourrait également engager la responsabilité de la commune, laquelle pourrait éventuellement tenter une action récursoire à l'encontre des membres du collège¹³.

Quoique l'hypothèse ne soit pas courante, rien n'interdit, en outre, que la responsabilité personnelle des membres du collège et la responsabilité de la commune du fait de son organe soient poursuivies concomitamment par les préjudiciés.

Quelques tempéraments à ces possibilités d'impliquer la responsabilité civile des élus méritent cependant d'être soulignés:

- lorsqu'un membre du collège est assigné en dommages et intérêts, que ce soit dans le cadre d'une procédure purement civile ou dans le cadre d'une procédure pénale, l'article 271bis de la nouvelle loi communale lui permet d'appeler la commune à la cause. Cette disposition est d'importance, dans la mesure où il était anciennement impossible, pour les mandataires, d'appeler la commune à la cause lorsque des dommages et intérêts leur étaient réclamés en marge d'une action répressive¹⁴;
- en vertu de l'article 329bis de la nouvelle loi communale, la responsabilité civile personnelle des bourgmestres et échevins, en ce compris l'assistance en justice, doit être couverte par une police d'assurance souscrite par la commune;
- lorsque la décision fautive n'est pas adoptée à l'unanimité et que le scrutin qui la fonde était secret, les preuves nécessaires à la mise en cause de la responsabilité personnelle d'un membre du collège nous semblent manquer, dans la mesure où il est impossible de définir qui s'est prononcé pour ou contre la dérogation. Dans telle hypothèse, seule la responsabilité de la commune du fait de son organe, le collège, risquerait donc d'être engagée.

RESPONSABILITE PENALE: PRINCIPES ET TEMPERAMENTS

Conformément au principe général "*nulla crimen sine lege, nulla poena sine lege*", la responsabilité pénale d'un individu ne peut être mise en cause et sanctionnée que lorsque la loi le prévoit explicitement.

En l'occurrence, les articles 418, 419 et 420 du Code pénal prévoient que:

- "*est coupable d'homicide ou de lésion involontaires, celui qui a causé le mal par défaut de prévoyance ou de précaution, mais sans intention d'attenter à la personne d'autrui*";
- "*quiconque aura involontairement causé la mort d'une personne sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de cinquante francs à mille francs*¹⁵;

¹³ Voy. en ce sens S. Bollen, *La responsabilité civile du bourgmestre*, in *Les missions du bourgmestre*, UVCW, 1999, p. 35.

¹⁴ Cf. E. Maron, *Statut, missions et responsabilités des bourgmestres et échevins*, in *Mouv. comm.*, 2/2000, pp. 121 et ss.

¹⁵ Ce qui correspond à un montant actualisé de 275 à 5.500 euros.

- "s'il n'est résulté du défaut de prévoyance ou de précaution que des coups ou des blessures, le coupable sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinquante francs à cinq cents francs¹⁶, ou d'une de ces peines seulement".

En la matière, une simple faute légère, à partir du moment où il existe un lien causal, mais non une simple possibilité entre cette faute et le décès ou les coups et blessures constatés, suffit à engager la responsabilité pénale de son auteur.

Ainsi, "il faut mais il suffit que la faute du prévenu soit l'une des causes des coups, des blessures ou du décès tels qu'ils se sont produits in concreto"¹⁷.

Comme pour la responsabilité civile, nous ne pensons pas que la faculté de dérogation offerte par une disposition réglementaire permet d'évacuer de manière absolue le caractère fautif de l'usage qui serait fait de cette faculté. Le risque de voir engagée la responsabilité pénale du bourgmestre et des échevins est donc bien présent.

Rappelons cependant que la responsabilité pénale est nécessairement une responsabilité personnelle qui n'est imputable qu'à la personne qui s'est effectivement rendue coupable d'une infraction.

S'agissant ici d'une décision collégiale, elle pourrait être imputée à chaque échevin et au bourgmestre lorsqu'elle aurait été adoptée à l'unanimité. Il deviendrait alors possible d'en faire supporter la responsabilité pénale, personnellement, en tant que co-auteurs de l'infraction, à chacun des membres du collège¹⁸.

Quelques tempéraments à ces possibilités de mettre en cause la responsabilité pénale des élus méritent cependant d'être soulignés:

- l'article 271ter de la nouvelle loi communale, en ce qui concerne le paiement des amendes éventuelles, tend une perche aux élus dont la responsabilité pénale serait ainsi mise en cause puisqu'il prévoit l'endossement par la commune de la responsabilité civile du paiement des amendes frappant les bourgmestres et échevins. Outre le fait qu'elle n'est d'aucun effet quant aux éventuelles peines d'emprisonnement, cette même disposition ne s'applique cependant qu'en l'absence de récidive et octroie à la commune la possibilité d'intenter une action récursoire en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère habituelle des mandataires condamnés;
- une décision de dérogation adoptée dans le cadre d'un scrutin secret, sans que l'unanimité ne soit acquise, ne nous semble pas permettre la mise en cause de la responsabilité personnelle du bourgmestre ou d'un échevin, une incertitude demeurant quant à la participation réelle de chacun à l'infraction.

PREVENTION DES RISQUES

Comme, en la matière, tout est question de faits et de leur interprétation, il convient sans doute de pallier tout risque de mise en cause des responsabilités par une décision de justice en prenant les mesures permettant de prévenir l'assimilation à une faute de l'octroi de la dérogation aux obligations de surveillance.

Relevons tout d'abord que rien n'interdit au collège de tempérer la dérogation qu'il accorderait en la limitant à certains types de clubs ou d'activités sportives, comme par exemple en ne l'accordant que pour les entraînements d'adultes justifiant d'un engagement en compétition à un niveau donné dans le cadre de leur discipline sportive.

Rappelons toutefois que personne n'est à l'abri absolu de tout accident dans la pratique d'un sport. Se pose donc la question de la possibilité de se prémunir de poursuites, même en cas d'accident frappant un sportif accompli dans la force de l'âge.

¹⁶ Ce qui correspond à un montant actualisé de 275 à 2.750 euros.

¹⁷ Voy. en ce sens M. Boverie, *La responsabilité pénale du bourgmestre*, in *Les missions du bourgmestre*, UVCW, 1999, p. 74.

¹⁸ Voy. En ce sens M. Boverie, op. cit., p. 47.

A cet égard, rappelons que, si les conditions sectorielles confèrent au collègue la possibilité d'accorder dérogation pour tout ou partie des obligations de surveillance dont il est ici question, le décret relatif au permis d'environnement lui permet également de compléter les conditions d'exploitation des établissements qu'il autorise par l'adoption de conditions "particulières" d'exploitation.

La commune pourrait donc octroyer un permis d'environnement pour l'exploitation d'une piscine en précisant que l'exploitant est exonéré de l'obligation de surveillance lorsque des clubs sportifs font usage des installations en dehors des heures d'ouverture au public, pour autant que lesdits clubs s'engagent, dans leurs conventions avec l'exploitant, à assurer des conditions de surveillance équivalentes à celles imposées par les conditions sectorielles d'exploitation pour les heures d'ouverture au public de l'établissement.

Une troisième solution offrant une sûreté intermédiaire sur le plan juridique consisterait à prévoir des conditions particulières d'exploitation en vertu desquelles les conventions passées avec les clubs obligeraient ces derniers à assurer eux-mêmes la sécurité de leurs membres par les moyens qu'ils jugeront nécessaires en fonction de leurs connaissances des risques ainsi qu'à tenir informés leurs membres de l'absence de surveillance des baigneurs par l'exploitant de la piscine en dehors des heures d'ouverture au public et des mesures de sécurité prises par les clubs eux-mêmes.

Notons que, dans le cas d'une piscine communale, ces deux derniers systèmes d'exonération de responsabilité pourraient n'être prévus que dans le cadre de la passation des contrats d'utilisation de l'établissement, tandis que la dérogation serait accordée purement et simplement par le collègue. La question du caractère pérenne de cette variante de solution mérite cependant d'être posée, rien n'imposant à la commune, par exemple si les majorités ou les mandataires venaient à changer, de prévoir les clauses susmentionnées dans ses contrats.

QU'EN PENSER ?

En conclusion, il nous semble que l'éventualité d'un engagement de la responsabilité civile et pénale des bourgmestre et échevins, ainsi que de la responsabilité civile de la commune, ne saurait être écartée de manière absolue.

Pour pallier l'éventualité de la mise en cause de ces responsabilités, la piste de la définition de conditions particulières d'exploitation, dans le cadre de la délivrance d'un nouveau permis ou de la modification des conditions d'exploitation d'une autorisation en cours de validité, nous semble devoir être privilégiée et constituer une planche de salut appréciable, en dehors du refus pur et simple d'octroyer la dérogation.