

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUADELOUPE**

N°2101265

SOCIÉTÉ AEL - LA RAND'EAU et autres

M. Sabroux
Président-rapporteur

Mme MAHE
Rapporteur public

Audience du 19 mai 2022
Décision du 1^{er} juin 2022

335-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de la Guadeloupe

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 27 octobre 2021 et le 21 février 2022, la société AEL – « La Rand'Eau » et autres, représentés par CII avocats, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 2021-45 du 10 août 2021 par lequel la directrice de l'établissement public du Parc national de la Guadeloupe a défini les modalités de délivrance des autorisations d'activités commerciales dans les espaces marins classés en cœur de Parc national ;

2°) de mettre à la charge du Parc national de la Guadeloupe une somme de 10 000 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- leur intérêt à agir est évident, dès lors que le préjudice qu'ils subissent présente un caractère de gravité suffisant, notamment du fait de la suppression du droit acquis par l'instauration d'un régime d'autorisation préalable limité à cinq ans, et porte atteinte à leur activité commerciale ;
- il est donc porté gravement et directement atteinte à leurs intérêts, notamment économiques ;
- l'arrêté édicte des interdictions qui affectent les conditions d'exercice de l'activité de plongée subaquatique qu'elles proposent ;
- la directrice était incompétente pour édicter les articles 1^{er} et 10 de l'arrêté, s'agissant d'imposer une autorisation périodique de renouvellement pour des entreprises implantées au 5

juin 2009 ; elle outrepassse ses compétences en imposant une autorisation en cas de transfert de l'activité commerciale ;

- certaines dispositions de l'arrêté sont en contradiction avec les textes sur la base desquels l'arrêté a été adopté et méconnaissent les normes et principes supérieurs qu'il doit respecter ; ainsi, les mesures prescrites sont disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi et compte tenu des usages et des circonstances de fait observés pour l'exercice des activités concernées, notamment l'article 7 « pratiques interdites », particulièrement pour ce qui concerne les prises de vues sous-marines ou l'article 10 relatif à la cession ou vente de l'activité ; il en est de même des restrictions imposées à l'utilisation des éclairages artificiels de jour ; les mesures restrictives adoptées sont disproportionnées, telles que l'utilisation des palmes de plus de 45 cm, l'éclairage artificiel de jour ou bien les prises de vues ou bien l'apposition d'affichages, irréaliste ;

- l'arrêté, en particulier son article 11, méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi compte tenu des graves insuffisances et imprécisions des dispositions de l'arrêté litigieux ;

- l'article 4 « Session pédagogique pour les encadrants et le représentant légal » est imprécis et incomplet sur de nombreux aspects de la formation et les dispositifs mis en œuvre ne sont pas adaptés aux réalités du secteur. Les requérants doivent être regardés comme soutenant que la mesure est disproportionnée.

- l'article 5 « Audit de l'activité » est ambigu et ne respecte pas les exigences applicables en matière de motivation des actes administratifs ;

- les dispositions de l'article 11 « Contrôle et sanction » de l'arrêté ne sont pas suffisamment précises sur les modalités de poursuite en cas de manquement aux obligations édictées par l'arrêté et la réglementation applicables dans le PNG et sont ambiguës.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 24 novembre 2021 et le 25 avril 2022, le Parc national de la Guadeloupe, représenté par Maître Philippe Audouin, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des requérants une somme de 10 000 euros, en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la condition préalable à la recevabilité du recours n'est pas remplie, dès lors qu'aucun justificatif à l'appui de l'intérêt à agir n'est joint dans l'inventaire des pièces ; un groupement dont le champ d'intervention est national ne justifie pas d'un intérêt à agir concernant une décision qui est localisée ; par ailleurs, le recours des requérants n'est pas dirigé contre un « acte leur faisant directement grief » ;

- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Sabroux, président-rapporteur

- les conclusions de Mme Mahé, rapporteur public.
- et les observations de M. Jean-Christophe Belivier, pour les requérants, et de M. Xavier Delloué, pour le parc national de Guadeloupe.

Considérant ce qui suit :

1. Le conseil d'administration de l'Etablissement public du parc national de la Guadeloupe (EPPNG) a adopté par délibération n° D-21-024 du 8 juillet 2021 de nouvelles modalités d'autorisation d'activités commerciales au sein du Parc national, crée en 1989. Sur le fondement de cette délibération, la directrice de l'EPPNG a pris un arrêté n° 2021-45 daté du 10 août 2021 prévoyant pour les deux sites des Iles Pigeon et du Grand-Cul-De-Sac Marin, de nouvelles modalités de délivrance des activités commerciales qui s'y déroulent. S'estimant lésés par ces mesures, les requérants en demandent l'annulation. Par une ordonnance en date du 2 décembre 2021, le juge des référés de ce tribunal a suspendu l'exécution de l'article 7 de l'arrêté de la directrice du Parc national de la Guadeloupe du 10 août 2021, en tant qu'il interdit pour les activités subaquatiques l'usage de toutes palmes supérieures à 45 cm et de tout éclairage artificiel de jour et a rejeté le surplus des conclusions de la requête.

Sur les fins de non-recevoir opposées par le Parc national de la Guadeloupe :

2. En premier lieu, il n'est pas sérieusement contestable que les sociétés requérantes, dont la plupart ont un siège social sur le territoire de la commune de Bouillante, principalement à Malendure en cœur de Parc, sont des opérateurs pratiquant dans les îlets Pigeon depuis de nombreuses années les activités concernées par l'objet de l'arrêté litigieux, à savoir la plongée subaquatique, la randonnée palmée ou la location de kayaks de mer. Le syndicat professionnel requérant a un objet social relatif aux activités de plein air en rapport avec l'objet de cet arrêté. Par suite, le Parc National ne peut sérieusement soutenir que les requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre une décision réglementant les modalités de délivrance des autorisations d'activités commerciales dans les espaces concernés, même si seule une partie qui leur porte préjudice est contestée.

3. En deuxième lieu, l'arrêté litigieux réglemente non seulement la délivrance d'autorisations mais aussi les pratiques aquatiques et subaquatiques et doit, dès lors, être regardé comme faisant directement grief aux requérants.

4. Enfin, le moyen tiré de ce que les requérants ne soulèveraient que de manière limitative l'illégalité des seules dispositions des articles 1, 7, 10 et 11 manque en droit, l'ensemble des dispositions présentant, en tout état de cause, un lien de connexité. Il en résulte que les fins de non-recevoir opposées par le PNG doivent être écartées.

Sur les conclusions en annulation :

Sur les articles 1^{er} et 10 :

5. Il résulte d'une part des articles L.313-1 et L. 131-4-1 du code de l'environnement et, d'autre part, de l'article 13 du décret n°2009-614 du 3 juin 2009 et du II de la modalité 20 de l'annexe 2 de la charte du territoire national que, dans le cœur du parc, le directeur du parc dispose d'un pouvoir de police spéciale pour autoriser et réglementer les activités commerciales nouvelles ou les changements de localisations ou d'exercices d'activités existantes, dans le but d'assurer le développement de la faune, de la flore et de préserver le caractère du Parc national. L'article 1 de l'arrêté litigieux réglemente de la même manière la procédure de délivrance, de

modification, de cession ou de renouvellement des autorisations d'activité commerciale dans un ou plusieurs sites au cœur du parc national. Il prévoit une durée d'instruction des demandes de trois mois, sans qu'aucune conséquence ne soit envisagée en cas de non-respect par le parc de ce délai, ce qui place les acteurs économiques du Parc en situation d'insécurité juridique. Les dispositions de cet article prévoient également que la phase d'instruction administrative n'est possible que deux fois par an. Les sociétés requérantes soutiennent à juste titre d'une part que ces mesures sont imprécises et équivoques et, d'autre part paralysent leur activité ou bien la cession de celle-ci, en dehors de ces périodes, les plaçant, là encore, dans une position d'insécurité juridique préjudiciable, contrairement au principe à valeur constitutionnelle, consacré par le conseil constitutionnel dans sa décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999.

6. Il en est de même de l'article 10 du même arrêté qui a pour objet d'obliger le titulaire d'une autorisation d'exercer une activité commerciale, qui souhaite procéder à la cession de son activité, non seulement à en informer le Parc National, mais également à « constituer un dossier de demande auprès du PNG détaillé en annexe 1 » c'est-à-dire de présenter une nouvelle demande d'autorisation. Ces dispositions ne précisent pas qu'elle est la situation du repreneur durant l'instruction de sa demande d'autorisation d'activité commerciale durant 3 mois alors que la cession du fonds de commerce a déjà eu lieu par acte authentique ou bien est en cours. Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme le parc en défense, il ne ressort d'aucune des dispositions de l'article 13 du décret n°2009-614 du 3 juin 2009 ni du II de la modalité 20 de l'annexe 2 de la charte du territoire national précités que les établissements implantés au 5 juin 2009 ou d'ailleurs postérieurement soient soumis à une quelconque autorisation préalable en cas de cession de leur activité commerciale, tout au plus et éventuellement à une simple information du Parc, ni qu'une telle mesure ressorte des pouvoirs de police spéciale dont dispose la directrice du Parc. Si le Parc soutient qu'en cas de cession, il s'agirait d'un nouvel établissement, au sens du décret du 3 juin 2009, pour lequel un changement de propriétaire impliquerait nécessairement une nouvelle autorisation d'exploitation, en vertu de ses pouvoirs de police spéciale, une telle cession qui n'implique ni changement d'activité, ni de lieu d'exploitation, ne saurait être soumise à une quelconque autorisation d'exploitation nouvelle. Les autorisations d'exploitations délivrées par le directeur du parc pour une durée de cinq ans sont donc contraires aux dispositions précitées de la charte pour les sociétés Archipel Plongée, le centre de plongée des îlets, CIP Guadeloupe, Gwada Pagaie, Les Baillantes Tortues, mais également pour les établissements implantés après le 5 juin 2009. Ainsi, en édictant une mesure contraire à la fois à l'article 13 du décret du 3 juin 2009 et du I de la modalité 20 de l'annexe 2 de la charte, et en soumettant au même régime d'autorisation des établissements nouveaux et anciennement implantés, la directrice du Parc a commis une erreur de droit.

7. Enfin, l'obligation de communiquer au Parc national la copie de l'acte notarié qui précise les conditions de reprise juridique est injustifiée et disproportionnée.

8. Il en résulte d'une part, que l'article 1^{er} de la décision attaquée doit être annulé, mais seulement en tant qu'il prévoit la délivrance d'une autorisation du Parc en cas de cession d'une activité commerciale existante, en tant qu'ils établissent une phase d'instruction des demandes d'autorisation seulement deux fois par an et prévoient une durée d'instruction de ces demandes de trois mois, sans assortir ce délai de conséquence et, d'autre part que l'article 10 doit également être annulé dans sa totalité.

Sur l'article 4 :

9. L'article 4 de l'arrêté attaqué prévoit, d'une part, la participation à des sessions pédagogiques obligatoires pour les encadrants, les nouveaux encadrants et le représentant légal

de la société commerciale d'une durée de trois jours et d'autre part un contrôle de connaissance à l'issue des deux seules périodes de formation prévues annuellement. Les sociétés requérantes soutiennent que cet article n'est pas suffisamment précis, en violation de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme. Elles font ainsi valoir que les modalités d'exercice de l'activité des encadrants en attente de formation ainsi que les encadrants saisonniers, des stagiaires professionnels, des moniteurs de plongée détenteurs d'un diplôme d'Etat validant leur compétence à l'encadrement et l'enseignement de la plongée sous-marine sont incomplètes et imprécises. Ils ajoutent que cet article est taisant sur les modalités de prise en charge du salaire de l'encadrant ainsi que les frais de transports pendant la formation et le manque à gagner durant la période de formation et ne prend pas en compte l'appel à des encadrants indépendants ou la situation des salariés qui ne sont pas des encadrants mais qui ont des contacts avec les clients. D'une part, les encadrants des activités sportives et de loisirs exercées dans le Parc sont titulaires d'un diplôme d'Etat du premier, voire du deuxième degré, les autorisant à encadrer et à enseigner leur discipline. La directrice du Parc National ne détient d'aucune disposition légale le pouvoir de contrôler les connaissances déjà acquises par des titulaires de diplômes d'Etat au cours de leur formation au moyen d'un système de notation, dont les modalités ne sont au surplus pas définies. En revanche, rien ne s'oppose à ce que le parc organise une formation et une sensibilisation à l'environnement spécifique du Parc. Au surplus, le lien entre l'article 1 qui impose, dans une phase pédagogique une cession de formation pour les encadrants à chaque recrutement et le représentant légal, conditionnant la délivrance de l'autorisation d'exploitation et l'article 4 n'a pas de cohérence ni de précision suffisante. Cette obligation ne prend pas non plus en compte les recrutements effectués dans l'urgence pour faire face à un besoin d'encadrants imprévu et limité dans le temps, alors que seules deux sessions de formation sont prévues dans l'année. Il en résulte que la mesure édictée par l'article 4 de l'arrêté du 10 août 2021 est disproportionnée et doit être annulée dans sa totalité.

Sur l'article 5 :

10. L'article 5 du même arrêté, intitulé « Audit d'Activité » rend obligatoire un tel audit, y compris dans le cas d'une nouvelle activité et prévoit qu'il sera sanctionné par une note sur 20, toute note inférieure à 14 entraînant un refus d'autorisation d'exercer. Il est également prévu qu'un tel audit pourra être organisé par le Parc à tout moment au cours de la durée de validité de l'opération. D'une part, l'arrêté ne prévoit aucun dispositif de contestation ou de recours en cas de désaccord entre le représentant légal de l'entreprise et les contrôleurs sur la notation obtenue et/ou les appréciations données, ou les sanctions envisagées, telle la suspension de l'autorisation, d'autre part, cet audit peut être réalisé en situation, à tout moment, en préalable à la délivrance de l'autorisation, alors que la société qui demande l'autorisation de s'implanter dans le parc peut ne pas disposer des capacités matérielles ou des investissements nécessaires à l'exercice effectif de son activité, dépendant de l'autorisation du parc. Par conséquent, là encore, l'imprécision, le caractère contradictoire de la mesure se heurte au principe à valeur constitutionnelle de précision et d'intelligibilité des mesures prises par l'administration. Elle est, par ailleurs incohérente avec les autres mesures de police relevant de la compétence du Parc, qui sont à elles seules suffisantes pour faire respecter la Charte du Parc et les dispositions réglementaires auxquelles les exploitants autorisés à exercer leur activité dans le Parc doivent adhérer. Ainsi, l'article 5 de l'arrêté litigieux doit être annulé pour excès de pouvoir de son auteur.

Sur l'article 7 :

11. Pour ce qui concerne l'obligation de porter un brassard d'identification par palanquée autonome, prévue par l'article 7 de l'arrêté attaqué, une telle mesure, disproportionnée et

imprécise, n'est pas justifiée par la pratique de la plongée subaquatique. Pour ce qui concerne l'obligation d'affichage des signes distinctifs du Parc sur les bateaux exploitants, les requérants soutiennent que les contraintes qui en résultent sont disproportionnées eu égard aux objectifs poursuivis. En effet, la simple adhésion aux valeurs de la Charte implique nécessairement et de façon suffisante une sensibilisation des clients des entreprises exploitantes à l'ensemble des démarches vertueuses dans le but de préserver le patrimoine environnemental. Il en résulte que l'article 7 de l'arrêté doit être annulé sur ce point.

12. Pour ce qui est de l'interdiction d'utiliser des palmes supérieurs à 45 cm qui figure dans un article dénombré par erreur 7, alors qu'il s'agit du huitième article, qui contrevient à la sécurité la plus élémentaire des plongeurs ou des baigneurs en surface, notamment en cas de fort courant, la mesure attaquée est, comme le soutiennent les requérants, disproportionnée et porte atteinte à la sécurité des plongeurs et des baigneurs. Il en est de même de l'utilisation de lumière artificielle qui est également un élément de sécurité et d'agrément des plongeurs, dont rien ne justifie l'interdiction. Elle est au demeurant contraire à l'esprit et à la lettre de la Charte de territoire qui, outre des objectifs de protection de l'environnement, prévoit également d'en faciliter la découverte.

13. Pour ce qui concerne les prises de vue et de son réalisées lors des activités subaquatiques, de telles restrictions sont disproportionnées et arbitraires eu égard aux objectifs de protection de l'environnement poursuivis, dès lors notamment que les plongeurs qui utilisent de tels équipements sont le plus souvent les plus expérimentés et les plus à même d'équilibrer leur flottabilité de manière à éviter d'endommager la flore fragile. En défense, le parc ne conteste pas sérieusement les moyens exposés en admettant qu'une annulation partielle des articles 7 et 11 serait possible.

14. Il résulte de ce qui précède que l'article 7 de l'arrêté attaqué doit être annulé en tant qu'il interdit l'usage des palmes supérieurs à 45 cm, de tout éclairage artificiel de jour et des prises de vue et de son.

Sur l'article 11 :

15. L'article 11 de l'arrêté du 10 août 2021 « Contrôle et sanction » prévoit des sanctions en cas de non-respect des dispositions qu'il édicte, notamment la suspension de l'autorisation d'exploitation commerciale. Les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent les dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration en ce qu'elles constituent une sanction qui doit être motivée et précédée d'une procédure contradictoire. Là encore, comme il a été dit, le Parc ne conteste pas sérieusement que les sanctions envisagées ne sont précédées d'aucune procédure contradictoire mais relèvent d'évidence de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration. Toutefois, si les dispositions de ce code imposent en effet une telle procédure préalable, la circonstance que l'article 11 de l'arrêté attaqué ne le prévoit pas expressément n'est pas de nature à entacher d'illégalité cette disposition. En revanche, la mention « le non-respect de la réglementation du parc national peut entraîner une infraction judiciaire » est ambiguë. Outre qu'il est fait référence à « des infractions judiciaires » sans que ne figure le texte légal qui les institue, ni les sanctions prévues, la rédaction elle-même qui ne mentionne pas le terme adéquat « d'infractions pénales ou de manquements à des obligations » est ambiguë et pour le moins approximative. Il en résulte que seule la phrase, divisible, « le non-respect de la réglementation du parc national peut entraîner une infraction judiciaire » doit être annulée dans l'article 11 de l'arrêté litigieux.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les articles 1, 4, 5, 7, 8, 10 et 11 doivent être annulés, dans les conditions exposées aux paragraphes précédents, la directrice du parc national ayant excédé ses pouvoirs de police spéciale qu'elle tient des dispositions de l'article 13 du décret n°2009-614 du 3 juin 2009 et du II de la modalité 20 de l'annexe 2 de la charte du territoire national. Compte tenu de l'ampleur de ces annulations, qui vident l'arrêté attaqué de sa substance et qui en bouleversent l'économie générale, il y a lieu dans un souci de bonne administration de la justice, d'en prononcer l'annulation totale.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du Parc national de la Guadeloupe, une somme de 1 500 euros, au titre des frais exposés par la société AEL - La Rand'Eau et autres et non compris dans les dépens. En revanche, ces dispositions font obstacle aux conclusions du Parc national de la Guadeloupe dirigées contre les requérants qui ne sont pas, dans la présente instance de référé, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté n° 2021-45 du 10 août 2021 de la directrice de l'établissement public du Parc national de la Guadeloupe est annulé.

Article 2 : Le Parc national de la Guadeloupe versera solidairement à la société AEL - La Rand'Eau, à la société Abia location Guadeloupe, à la société Archipel plongée, à la société Atlantis formation, à la société Alizée plongée, au Centre de plongée des îlets, à la société CIP Bouillante, à la société Eaux Plurielles, à la société Gwada pagaie, à la société Kristal kayak, à la société Les Baillantes tortues, à la société Tropicalsub diving, et à la Fédération nationale des entreprises des activités physiques de loisirs (Active-FNEAPL), une somme de 1 500 euros, au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions du Parc national de la Guadeloupe présentées au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société AEL- La Rand'Eau, à la société Abia location Guadeloupe, à la société Archipel plongée, à la société Atlantis formation, à la société Alizée plongée, au Centre de plongée des îlets, à la société CIP Bouillante, à la société Eaux Plurielles, à la société Gwada pagaie, à la société Kristal kayak, à la société Les Baillantes tortues, à la société Tropicalsub diving, à la Fédération nationale des entreprises des activités physiques de loisirs (Active-FNEAPL), et au Parc national de la Guadeloupe.

Copie en sera adressée au préfet de la Guadeloupe.

Délibéré après l'audience du 19 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Sabroux, président-rapporteur,
Mme Therby-Vale conseillère,
M. Maljevic, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 1^{er} juin 2022.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,
dans l'ordre du tableau

signé :

signé :

D. Sabroux

E. Therby-Vale

La greffière,

Signé :

L. Lubino

La République mande et ordonne au préfet de Guadeloupe, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière, par délégation,

Signé :

L. Lubino