

## **CONCLUSIONS**

***M. Olivier Fuchs, Rapporteur public***

En 1959, le commandant Cousteau et son équipe testaient une soucoupe plongeante au large de la Guadeloupe lorsqu'ils furent contraints au repos par un incident technique. Le temps de la réparation, ils découvrirent alors le site marin qui de la plage de Malendure s'étend jusqu'aux alentours des îlets Pigeon. Le caractère exceptionnel du site a conduit le commandant Cousteau à en réclamer la protection, vœu qui ne sera exaucé que bien des années plus tard. Entretemps, c'est plutôt l'effet inverse qui se produit : la publicité donnée conduit en effet à une augmentation de la fréquentation et à l'installation de plusieurs clubs de plongée. Il a fallu attendre les années 1990 pour que la « réserve Cousteau », mal-nommée car elle n'a jamais été une réserve naturelle, soit protégée par arrêté préfectoral. Et en 2009, lors de la modification du décret de création, datant de 1989, du parc national de la Guadeloupe, intervenue à la suite de la loi sur les parcs nationaux du 14 avril 2006<sup>1</sup>, le périmètre du parc a été étendu pour y inclure notamment, parmi les espaces marins, environ 400 hectares autour des îlets Pigeon, protégeant ainsi des fonds marins célèbres pour leurs coraux, éponges, gorgones, poissons et tortues.

Ces lieux constituent l'un des cœurs du parc national, qui sont comme vous le savez des réservoirs de biodiversité justifiant une protection particulièrement forte. Pourtant, des activités peuvent y être pratiquées, parfois même des activités que d'aucuns pourraient trouver déroutantes au regard des caractéristiques des lieux. C'était le cas pour la société Caraïbes Pirates qui, depuis 2012, proposait non seulement des randonnées kayak et de la randonnée palmée, mais également une activité consistant à transporter des personnes dans une bouée tractée par un bateau à moteur. Par arrêté du 30 juin 2015, le directeur du parc national a fixé les volumes et modalités de l'activité de cette société en limitant en particulier l'activité bouée tractée à 8 personnes par rotation et 4 rotations par jour. Toutefois, un nouvel arrêté d'autorisation d'activités commerciales a été pris le 17 février 2017, autorisant la société à exercer seulement les activités de kayak et de randonnée palmée.

Le tribunal administratif de la Guadeloupe a rejeté la demande de la société tendant à l'annulation de ce dernier arrêté. La cour administrative d'appel de Paris a toutefois annulé ce

---

<sup>1</sup> Loi n°2006-436 du 14 avril 2006.

jugement et l'arrêté du directeur du 17 février 2017. Le parc national de la Guadeloupe, établissement public, se pourvoit régulièrement en cassation contre cet arrêt.

L'intérêt de l'affaire est qu'elle conduit à **éclairer la nature et l'étendue des pouvoirs dont dispose le directeur d'un parc national en cœur de parc**, ce que vous n'avez jusqu'à présent jamais eu l'occasion de faire ou presque. Nous n'avons trouvé qu'un seul précédent concernant une décision individuelle : par une décision du 4 avril 1990, *SIVOM du canton d'Accous* (n°105162, au Recueil), vous avez annulé la décision du directeur du parc national des Pyrénées Occidentales autorisant des travaux d'aménagement au col du Somport au motif qu'ils étaient de nature, du fait de leur ampleur, à « altérer le caractère du parc ». Le cas d'espèce est différent, puisqu'il ne porte pas sur des autorisations de travaux mais sur une mesure individuelle restreignant l'exercice d'une activité commerciale en cœur de parc. Sur ce point, le terrain n'est pas totalement vierge en ce qui concerne l'encadrement réglementaire de certaines activités, mais il demeure assez évanescent<sup>2</sup>.

1. Le **droit applicable** est le suivant. Le code de l'environnement dispose que le décret de création des parcs fixe les règles générales applicables en leurs cœurs et qu'elles sont précisées par la charte du parc, laquelle est approuvée par décret (article L. 331-2 et L. 331-3). En l'espèce, il faut donc se référer au décret du 3 juin 2009 portant réglementation du parc national de la Guadeloupe et à sa charte, approuvée par décret le 21 janvier 2014<sup>3</sup>.

Dans les cœurs de parc, le 2° de l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement précise que la **réglementation du parc comme la charte peuvent « soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire » de nombreuses activités, dont les activités commerciales**. C'est notamment au visa de cet article qu'a été pris l'arrêté en litige. L'article L. 331-14 prévoit par ailleurs que le décret portant réglementation du parc peut transférer à cet établissement public « pour la préservation des espaces maritimes compris dans le cœur du parc et dans la mesure nécessaire à celle-ci, les compétences attribuées au maire pour la police des activités nautiques prévue à l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales », c'est-à-dire dans la bande des 300 mètres à partir du rivage – ce qui a été fait par le décret du 3 juin 2009.

Le **décret portant réglementation du parc national de la Guadeloupe** traite des activités artisanales et commerciales en son article 13. Il dispose que les activités commerciales existantes à sa date de publication demeurent autorisées et que les changements d'activité ou les activités nouvelles doivent être autorisés par le directeur du parc<sup>4</sup>. Ces dispositions

---

<sup>2</sup> La jurisprudence est plus étoffée en ce qui concerne les réserves naturelles, avec lesquelles d'incontestables similarités existent. Voir par exemple récemment, concernant l'interdiction de l'alpinisme hivernal dans une réserve naturelle, 5 mai 2021, *FFME Auvergne - Rhône-Alpes*, n°433533. Voir également en ce qui concerne la réglementation du bivouac dans les gorges de l'Ardèche (CE, Ass., 20 mai 1983, *Club sportif et familial de la Fève*, n°23127, au Recueil), l'interdiction de la chasse dans la réserve des Aiguilles rouges (CE, 30 septembre 2011, *Fédération des chasseurs de la Haute-Savoie*, n°338048, inédit) ou encore l'interdiction d'activités nautiques dans la réserve du banc d'Arguin (CE, 13 mai 2020, *Association des amis du banc d'Arguin du bassin d'Arcachon*, n°414018, aux Tables).

<sup>3</sup> Décret n°2014-48 du 21 janvier 2014.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

réglementaires demeurent relativement elliptiques sur un point : elles ne prévoient pas expressément la possibilité d'une limitation des activités commerciales, y compris en cours d'activité déjà autorisée, si elles portent atteinte aux milieux et aux intérêts que protège le parc.

L'effort n'est toutefois pas très important pour déduire, au regard des dispositions citées et des objectifs poursuivis par la législation en cause, que le directeur du parc dispose en tout état de cause, c'est-à-dire que la charte le précise ou non, de la possibilité de réglementer des activités commerciales en cœur de parc, y compris en cours d'exercice. A vrai dire, il nous semble que cette prérogative est inhérente à la mission confiée par le législateur aux établissements publics que sont les parcs nationaux afin, notamment, que ces activités ne nuisent pas au développement de la faune et de la flore et qu'elles n'altèrent pas le caractère du parc. Ce pouvoir de police spéciale, confié au directeur de parc, est en quelque sorte la résultante nécessaire du dispositif législatif et réglementaire existant et il est, en outre, une condition *sine qua non* de sa réussite.

Il faut en outre **prendre en compte la charte du parc** lorsque celle-ci, en vertu de l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement, a précisé la réglementation applicable en matière d'activités en cœur de parc. En ce qui concerne le parc national de la Guadeloupe, le II de la modalité 20 de l'annexe 2 de la charte donne compétence au directeur du parc pour délivrer l'autorisation individuelle de changement d'exercice « lorsque celle-ci n'entraîne pas d'augmentation significative du flux de clientèle et qu'elle n'a aucun impact notable, direct ou indirect, sur les milieux naturels, les habitats naturels, les espèces, la diversité biologique et les territoires ». Or la mise en œuvre de ce pouvoir de police spéciale, par la délivrance de l'autorisation, implique nécessairement la possibilité de modifier cette autorisation lorsque les conditions posées pour sa délivrance ne sont plus remplies.

Le pouvoir de police spéciale du directeur du parc national de la Guadeloupe trouve ainsi une assise solide dans le décret de création du parc tel que complété par sa charte et constitue une traduction concrète de l'objectif de protection strict des cœurs de parc.

2. Dans ce cadre, le tribunal avait considéré que l'arrêté litigieux était bien une **mesure de police administrative**. La cour en a jugé différemment en y voyant une **sanction administrative** qu'elle a annulée comme étant non proportionnée aux faits reprochés.

Nous ne sommes pas convaincus par une telle analyse.

Comme vous le savez, **le critère principal pour distinguer la mesure de police de la sanction administrative** revient à rechercher si la mesure relève d'une démarche préventive, visant à sauvegarder l'ordre public, ou répressive, procédant d'une intention de punir un

---

<sup>4</sup> La modalité 20 de l'annexe 2 de la charte du parc range parmi les activités commerciales existantes aux îlets Pigeon, notamment, les excursions en engins tractés, la location de kayak et la randonnée palmée. Mais ne sont alors visés que les établissements ayant une existence régulière au 5 juin 2009 – ce qui n'était pas le cas de la société en cause, qui a repris l'activité de deux sociétés antérieurement existantes.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

manquement à une obligation. Abstraitement, la différence s'entend bien et il en découle un régime juridique de chacune des mesures qui est foncièrement différent.

La mise en œuvre de ces critères est toutefois bien souvent plus délicate. D'une part, ainsi que le relevait le président Braibant dans ses conclusions sur l'arrêt *Rohmer* (Section, 8 janvier 1960, Rec. p. 12), les finalités répressives et préventives sont souvent présentes au sein d'une même décision. D'autre part, l'aspect extérieur d'une mesure, sa façade, n'en traduit pas forcément la réalité et votre démarche consiste alors à vérifier la nature et l'objet de l'opération en cause afin, si nécessaire, de « restituer aux actes leur nature véritable » pour reprendre les mots du commissaire du gouvernement Heumann dans ses conclusions sur votre décision d'Assemblée *Société Frampar* du 24 juin 1960, (n°42289, au Recueil).

Il nous semble clair que, **facialement au moins, la décision en litige est une mesure de police**. Ses visas citent ainsi l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement, l'article 13 du décret du 3 juin 2009 et la modalité 20 de l'annexe 2 de la charte du parc national, qui visent précisément les pouvoirs de police permettant la réglementation des activités commerciales. En outre, le motif mis en avant repose explicitement sur la volonté de préserver les intérêts que le parc a pour but de protéger, puisque l'arrêté vise « la fragilité des milieux naturels des espaces des îlets Pigeon classés en cœur de parc national et la nécessité d'encadrer la fréquentation sportive et touristique pour assurer leur conservation ». Le reste de la décision a les traits d'une autorisation de police, fixant notamment le volume et les modalités des activités.

**Derrière cette façade, faut-il alors voir une mesure de sanction ?** Il résulte de son arrêt que la cour a été convaincue par deux événements survenus en 2016 qui ont été constatés par des procès-verbaux. D'abord, en février, 12 personnes étaient embarquées sur la bouée tractée alors que seules huit étaient autorisées. Ensuite, en décembre, cette même activité a été exercée dans la zone des 300 mètres à partir du rivage dans laquelle elle serait interdite en vertu d'un arrêté préfectoral du 6 mars 2013 portant réglementation des activités nautiques. Enfin, la société fait valoir que le courrier d'accompagnement de la décision en litige mentionnait la nécessité de « suspendre » l'autorisation concernant la bouée tractée en application de l'article 3 de l'arrêté antérieur délivré le 30 juin 2015. Or, toujours selon la société, cet article instaurerait une gamme de sanctions en cas de manquement en énonçant que toute infraction commise pourra conduire à « la suspension ou la résiliation de l'autorisation ».

Ces éléments ne nous convainquent pas, toutefois de ce que l'arrêté en litige constituerait une mesure prise afin de punir la société du fait de ceux-ci et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, ainsi que l'écrivait le professeur Chapus, les mesures de police sont fréquemment provoquées par un comportement individuel. Les configurations peuvent varier. Si certains textes subordonnent parfois l'intervention de la mesure de police à la constatation d'infractions<sup>5</sup>, dans la très grande majorité des cas vous constatez simplement que, alors

---

<sup>5</sup> Voyez par exemple pour la fermeture temporaire d'établissement du fait de la méconnaissance de la législation

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

même que des infractions ont été commises, une mesure relève de la police administrative si elle poursuit de fait l'objectif de sauvegarder l'ordre public, et ce dans des domaines aussi divers que la dissolution de groupes de supporters (CE, 8 octobre 2010, *Groupement de fait brigade sud de Nice et Z...*, n° 340849, au Recueil), la fermeture des débits de boisson sur le fondement du code de la santé publique (CE, 6 février 2013, *M. P...*, n° 363535, aux Tables) ou encore des retraits d'agrément (par exemple, pour la suspension ou le retrait d'agrément des agents de contrôle des organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général, voir CE, 30 mars 2016, *Fédération des employés et cadres FO*, n° 382995, aux Tables). Certaines décisions sont à cette aune toujours des mesures de police ou de sanction et d'autres sont bifaces, en ce que selon leur objet elles tombent dans l'une ou l'autre des catégories (CE, 14 novembre 2012, *Société Auto Bilan France*, n° 345607, aux Tables en ce qui concerne le retrait d'agrément pour effectuer un contrôle technique).

Plus rarement, le manquement aux obligations est regardé comme conduisant à considérer que l'organisme en cause ne satisfait plus aux conditions nécessaires à l'exercice de son activité et la modification de l'autorisation qui en résulte est regardée comme une mesure de police (voir par exemple CE, 19 juillet 2017, *Société Artec*, n° 398517, aux Tables en ce qui concerne une déclaration d'activité de formation professionnelle continue ou CE, 17 novembre 2010, *Commune de Seillons Source d'Argens*, n° 329929, aux Tables concernant l'autorisation de stationnement délivrée à un taxi).

Ensuite, il est tout de même notable qu'alors que des sanctions pénales sont prévues pour les infractions à la réglementation du parc national, en revanche les textes sont muets sur la possibilité pour le directeur du parc ou l'établissement public de prononcer des sanctions administratives.

Enfin, les cœurs de parcs nationaux constituent les lieux dans lequel l'objectif de protection de l'ordre public écologique a une raison d'être particulière en ce qu'elle est intrinsèquement liée à la réussite de la mission confiée.

Nous n'avons donc pas de doute, pour notre part, quant au fait que la décision en cause est bien une mesure de police administrative. Nous croyons que la cour a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en retenant qu'il s'agissait d'une mesure de sanction. Ce degré de contrôle apparaît pertinent, compte tenu notamment de ce que la qualification retenue conduit à l'application de régimes juridiques distincts et vous relèverez, en outre, que c'est le degré de contrôle que vous retenez pour savoir si une mesure de police est légalement justifiée ou non par les nécessités de l'ordre public (voir CE 9 juill. 2003, *Lecomte et Association AC Conflent*, n° 229618, aux Tables).

Et par ces motifs, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, nous concluons à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris et au renvoi de l'affaire à cette cour. Vous pourrez par ailleurs mettre à la charge de la société Caraïbes

---

sur le monopole de l'Etat en matière de vente en détail de tabacs manufacturés votre décision CE, 17 juin 2019, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Smoke House*, n° 427921, aux Tables.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Pirates une somme de 3 500 euros à verser au parc national de la Guadeloupe au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et rejeter les conclusions présentées par la société au titre du même article.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*