

 Faculté
 de droit, de sciences politiques et de gestion
 Université de Strasbourg

ANNÉE D'ÉTUDES CRFPA

MATIÈRE Droit administratif (spécialité)

SESSION DE septembre

20 25

NOTE	APPRÉCIATION DU CORRECTEUR
17 /20	(1.5)

I. la contestation de l'arrêté ministériel et des deux arrêtés municipaux

Le maire d'Arles souhaite déposer un recours en annulation contre l'arrêté du ministre de l'agriculture du 13 avril 2025 par lequel il autorise les agriculteurs camarguais à utiliser l'herbicide "Avanza" à titre dérogatoire et pour une période limitée (A).

Des recours en annulation ont été déposés contre l'arrêté municipal par lequel le maire d'Arles a interdit l'utilisation de l'Avanza sur l'ensemble du territoire de sa commune (B) et contre l'arrêté déléguant à des agents privés le contrôle du respect de cette interdiction (C).

A) Sur l'arrêté ministériel

Il convient de déterminer si le défaut de motivation de l'arrêté ministériel est de nature à entraîner son annulation.

En droit, l'ordre juridique européen étant intégré dans les ordres juridiques internes, le principe est celui de sa primauté

(CJCE, 1964, Costa c/ Enel). Toutefois, le droit de l'Union européenne peut prévoir qu'une marge de manœuvre est laissée aux Etats membres. L'article 53 du règlement du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil prévoit la possibilité d'autoriser la mise sur le marché d'un produit non encore homologué par l'Autorité européenne de sécurité des aliments à titre dérogatoire et temporaire. Cette faculté revient au ministre chargé de l'agriculture, par dérogation à la compétence du directeur général de l'Agence (R. 253-6 du Code rural et de la pêche maritime - CRPM).

En application du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), certaines décisions administratives ont l'obligation d'être motivées, c'est-à-dire de comporter de manière écrite, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision (L. 211-5 CRPA). Ainsi, doivent être motivées les décisions individuelles administratives qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement (L. 211-3 CRPA). Cela ne s'applique pas aux décisions générales et impersonnelles, décisions réglementaires. Le défaut de motivation, lorsqu'elle est obligatoire, est un vice de forme de nature à entraîner l'annulation de la décision. Il s'agit d'un moyen de légalité externe qui peut être susceptible à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir (toujours ouvert, même sans texte, CE Ass, 1950, Dame Lamotte), dans un délai de deux mois (R. 421-1 du Code de justice administrative) devant le juge administratif compétent par principe par l'annulation des actes de la puissance publique (Cons. const. 1987, Conseil de la concurrence).

En l'espèce, l'arrêté ministériel a bien été pris par le ministre de l'agriculture, autorité compétente. Si celui-ci vise nominativement les agriculteurs camarguais visés, il s'agit d'une décision administrative individuelle qui déroge aux règles générales, réglementaires, du CRPM. Elle devrait alors obligatoirement être motivée. F

En revanche, si l'arrêté vise un groupe de personnes indéterminées, en s'adressant à une catégorie, comme "les agriculteurs camarguais", il s'agit alors d'une décision d'espèce, qui ne semble pas soumise à l'obligation de l'article L. 211-3 du CRPA.

En toute hypothèse, l'arrêté ministériel est daté du 19 avril 2025. Il était donc contestable par le biais d'un recours pour excès de pouvoir jusqu'au 14 juin 2025.

À la date d'aujourd'hui, 3 septembre 2025, le maire d'Arles est forclo et une requête de sa part sera irrecevable comme tardive.

En conclusion, un recours en annulation contre l'arrêté ministériel, même entaché d'un vice de forme, est voué à l'échec au jour du 3 septembre 2025.

B) Sur le premier arrêté municipal

Il convient de déterminer si le principe de précaution est de nature à justifier une intervention de l'autorité de police municipale dans une matière attribuée à une police spéciale nationale.

En droit, le principe est celui de l'exclusivité de la police spéciale, instituée par le législateur. Le maire est quant à lui titulaire d'un pouvoir de police générale pour assurer le maintien de l'ordre, ainsi que d'un pouvoir de police spéciale dans les composantes de celui-ci : sécurité, salubrité, tranquillité (L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales - CGCT). Ainsi, il ne peut intervenir là où une police spéciale nationale a déjà été instituée. Par exception, il peut néanmoins faire usage de ses pouvoirs de police en cas de circonstances locales particulières (CE Sect, 1959, Société des films Lutitia), de carence de l'autorité PA

titulaire de la police spéciale (CE, 1985, Commune d'Aix-en-Provence) ou d'insuffisance des mesures (CE, 1935, Etablissement Satan), ou encore en cas de péril grave et imminent (CE, 2003, Haillères du bassin de Lorraine).

d'article 5 de la Charte de l'environnement consacre le principe de précaution en vertu duquel les autorités publiques veillent à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation d'un dommage qui pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, bien que sa réalisation soit incertaine en l'état des connaissances scientifiques. La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement a été pleinement reconnue par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat (Con. const., 2008, Loi OGM; CE, 2008, Commune d'Annecy). Néanmoins, le Conseil d'Etat a jugé que si le maire peut prendre en compte le principe de précaution lorsqu'il se prononce sur l'octroi d'une autorisation d'urbanisme, il ne peut justifier à lui seul un refus en l'absence de circonstances faisant apparaître des risques, en l'état des connaissances scientifiques (CE, 2010, Association du quartier "Les Hauts de Choiseul"; CE, 2012, Société Orange France). De la même manière, le Conseil d'Etat a toujours refusé de reconnaître une intervention légale du maire, au titre de ses pouvoirs de police, justifiée par le principe de précaution, dans des domaines où une police spéciale avait été instituée : à propos d'antennes relais (CE Ass., 2011, Cre de Saint-Denis), des compteurs "dinky" (CE, 2013, Cre de Gât) ou d'utilisation de produits phytopharmaceutiques (CE, 2020, Cre d'Arcueil) et produits phytosanitaires (CE, 2020, Cre de Gennevilliers).

En l'espèce, la police spéciale en matière de pesticides et herbicides, produits phytosanitaires, relève de la compétence du Ministre de l'Agriculture. Par son arrêté ministériel du 13 avril 2025, il a lui-même confié l'application de son autorisation

aux préfets et autorités de l'État. Il s'agit d'une compétence exclusive, le maire d'Arles ne pouvait pas en principe agir au titre de ses pouvoirs de police locale. En interdisant complètement l'utilisation de l'Avanza sur le territoire de sa commune, il contrevient à la mesure de police prise par l'autorité supérieure et n'en assure ni la cohérence, ni l'efficacité. Le maire d'Arles invoque le principe de précaution de l'article 5 de la Charte de l'environnement pour justifier son arrêté, or, au regard de la jurisprudence répétée du Conseil d'État, il n'est pas de nature à justifier que le maire intervienne dans sa commune en contradiction avec la mesure de police spéciale nationale. Le maire ne peut pas non plus faire état d'une carence de l'autorité compétente ou d'un péril grave et imminent.

En conclusion, le recours pour excès de pouvoir intenté contre cet arrêté municipal a des chances de prospérer, celui-ci étant vraisemblablement illégal.

C) Sur le deuxième arrêté

Il convient de déterminer si le maire pouvait légalement déléguer à une personne privée une mission de police administrative, en application d'une directive européenne transposée.

En droit, la correcte transposition des directives européennes est une exigence constitutionnelle qui découle de l'article 88-1 de la Constitution (Cons. const., DC, 2004, loi sur la confiance dans l'économie numérique, Cons. const., DC, 2006, Brats d'auteur). Néanmoins, dans ces mêmes décisions, le Conseil constitutionnel a instauré une clause de sauvegarde constitutionnelle permettant d'écarter l'application du droit dérivé de l'Union européenne lorsqu'elle porterait atteinte à un principe inhérent à l'identité

constitutionnelle de la France (sans toutefois donner de définition de ce principe). Dans sa décision *Société Arcelor d'Acier Atlantique* (CE Ass, 2007), le Conseil d'Etat rappelle l'exigence de bonne transposition des directives européennes et précise son contrôle en présence d'un tel principe. Il lui revient avant tout de rechercher si un équivalent existe en droit de l'Union européenne. Si c'est le cas et qu'il ne pose aucune difficulté d'interprétation, il peut procéder au contrôle de conventionnalité de la loi de transposition*. En revanche, en cas de doute quant à l'interprétation du principe équivalent en droit européen, il doit adresser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, seule compétente. Si le principe constitutionnel invoqué ne trouve pas d'équivalent en droit de l'Union ou ne bénéficie pas de la même garantie, il s'agit d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France et le droit dérivé de l'Union peut être écarté.

Ont été reconnus comme de tels principes l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police (Cons. const, QPC, 2021, *Société Air France* ; CE Ass, 2021, *French Data Network*) et la libre disposition des forces armées (CE Ass, 2021, *Bavillon*). En revanche, les personnes privées peuvent être associées à l'exercice de ces missions, sous le contrôle d'une personne publique (notamment Cons. const, QPC, 4e avril 2025 à propos des agents de la SNCF et de la RATP).

* (CE, 1989, *Nicolo*)

En l'espèce, pour déléguer aux agents de la Tour du Valat, institut privé au statut de fondation, la mission d'opérer des contrôles inspirés auprès des agriculteurs, le maire s'est fondé sur une directive européenne transposée par une loi en droit français. Cette délégation vise des missions de police administrative et les attribue à une personne privée. La loi prévoit expressément

cette possibilité, mais découlant d'une directive, le juge administratif ne peut pas en principe en apprécier la légalité. Néanmoins, l'interdiction de déléguer des compétences de police administrative à une personne privée étant un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, le juge administratif pourra être amené à écarter l'application de cette directive. Dès lors, la décision municipale qui autorise une telle délégation sera reconnue illégale, contraire à ce principe constitutionnel, elle va bien au-delà d'une simple association de la personne privée à la mission.

En conclusion, le recours pour excès de pouvoir intenté contre ce deuxième arrêté a toutes les chances de prospérer et l'arrêté municipal devrait être annulé.

II. Sur la situation de l'agent titulaire de préfecture

M. Ramon est adjoint au directeur du contrôle de légalité à la préfecture. Il a réagi vivement sur le réseau social X aux décisions du maire et se présente comme "une vigie en préfecture contre l'évangélisation verte de la Camargue". Il a fait l'objet d'une suspension à titre temporaire et une procédure disciplinaire est entamée à son encontre.

Il convient de déterminer les manquements commis susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire.

A) Sur les manquements commis

En droit, en application de l'article L530-1 du Code général de la fonction publique (CGFP), tout agent public peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire, indépendamment de poursuites pénales, dès lors qu'il a manqué à ses obligations déontologiques.

D'une part, tous les agents publics sont soumis à un devoir de réserve (CE, 1935, Bauzanquet). Ils doivent s'exprimer avec modération et s'abstenir d'adopter des comportements susceptibles d'entacher l'image de l'administration. Ce devoir s'impose à eux quelle que soit la forme d'expression, y compris sur les réseaux sociaux, et même sous couvert d'anonymat. Il vaut dans le cadre des fonctions et en dehors de celles-ci, mais suppose une certaine publicité. Ce devoir est renforcé pour les hauts fonctionnaires, selon le grade et la fonction.

D'autre part, les agents publics, s'ils bénéficient de la liberté d'opinion (L. 111-1 CGFP), sont soumis à une obligation de neutralité et de laïcité (L. 121-2 CGFP). Ils ont l'interdiction d'exprimer leurs convictions religieuses, qu'ils soient en contact avec le public ou non (CE avis, 2000, *Elle Parteraux*). La neutralité concerne plus largement toutes les opinions : politiques, idéologiques, syndicales etc.

En l'espèce, N. Ramon s'est exprimé sur le réseau social X et a affirmé qu'il fallait "bouter hors de notre région, par tous moyens, ces élus khmers verts." Par cette expression publique, sur un réseau social par nature international et largement diffusé, N. Ramon a partagé ses opinions politiques concernant les mesures écologiques prises par les maires, et ses propos, loin d'être neutres, contiennent au surplus des connotations religieuses.

En s'exprimant de la sorte, il a entaché l'image de la préfecture. Un tel comportement constitue un manquement à son devoir de réserve et son obligation de neutralité et laïcité.

Il pourra en effet faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

B) Sur le choix de la sanction

Seules les sanctions prévues par le CGFP peuvent être infligées aux fonctionnaires et à l'exception de celles du premier groupe, la saisine du conseil de discipline est en effet un préalable obligatoire (L. 532-5 CGFP). Le fonctionnaire devra se voir rappeler son droit à être assisté, à se voir communiquer son dossier et son droit au silence (L. 532-4 CGFP; CE Sect, 19 décembre 2024, N.B). Les sanctions disciplinaires sont classées en quatre groupes selon la gravité du manquement de l'agent. L'excès de pouvoir pourra être amené à en contrôler la proportionnalité (CE Ass, 2013, Laland).

En l'espèce, M. Ramoun est adjoint au directeur du contrôle de légalité, il est donc directement en position de connaître des décisions des maires dans le ressort du département. Or il n'est manifestement pas neutre et apte à exercer cette mission, se disant lui-même "vigie en préfecture contre l'évangélisation verte de la Camargue". Son manquement est d'une particulière gravité et on peut douter que son comportement puisse changer. Une exclusion temporaire ne semble pas appropriée.

En conclusion, l'autorité hiérarchique pourrait opter pour une révocation, sanction la plus grave, adaptée à la gravité du manquement.

III - Sur les dommages subis du fait des barrages

La société organisatrice du festival de photographie a subi des pertes de recette en raison de barrages routiers qui ont eu lieu entre le 1^{er} juin et le 1^{er} juillet 2025, empêchant les touristes d'y accéder. Des forces de l'ordre sont intervenues mais les barrages se sont réinstallés.

la responsabilité de la commune est-elle susceptible d'être engagée ?

En droit, la responsabilité de l'administration est susceptible d'être engagée depuis l'arrêt Blanco du Tribunal des conflits de 1873. Elle suppose un préjudice réparable, un lien de causalité entre le fait dommageable et le préjudice subi, et un régime de responsabilité applicable.

la responsabilité de l'administration n'est généralement engagée qu'en cas de faute prouvée, mais elle est parfois présumée et de manière dérogatoire, peut être engagée sans faute.

A) la responsabilité par faute.

En droit, le maintien de l'ordre public relève de la police administrative (CE Sect, 1951, Consorts Baud). Au regard de la difficulté des opérations matérielles de police, le juge exige une faute lourde (CE, 31 mai 2024).

En l'espèce, la police est bel et bien intervenue mais les barrières ont été réinstallées à chaque fois. Il n'y a donc eu aucune carence de la part de l'autorité de police ou faute lourde.

Ce régime ne pourra pas fonder une action contre la commune.

B) la responsabilité sans faute

En application de l'article L.211-10 du Code de la sécurité intérieure (CSI), la responsabilité de l'Etat se substitue à celle des communes et peut être engagée sans faute pour répondre des dégâts et dommages résultant des crimes et

délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes soit contre les biens.

Cette responsabilité est d'ordre public (CE, 1999, Faucher).

Un barrage routier est considéré comme un attroupement au sens du CSI par le Conseil d'Etat (CE, 28 février 2025, concernant les barrages de gilets jaunes).

d'entrave et la gêne à la circulation est un délit.

Sont réparables les dommages de toute nature qui sont la conséquence directe et certaine des crimes et délits commis par des attroupements, y compris les dommages ayant le caractère d'un préjudice commercial consistant notamment en une perte de recettes d'exploitation (CE Ass, avis cont., 1990, Société "Compagnie financière et industrielle des autoroutes").

En l'espèce, des barrages routiers ont été installés aux différentes sorties de route desservant Arles, empêchant les touristes d'accéder au festival.

Ces barrages, mêmes non armés, constituent des attroupements qui ont commis le délit d'entrave à la circulation de manière répétée et pendant une durée d'un mois, vraisemblablement toute la durée du festival. La société organisatrice du festival a donc subi une perte de recettes directe et certaine, résultant de ce délit.

Elle a ainsi subi un préjudice réparable, personnel, direct et certain et peut se prévaloir du régime de responsabilité sans faute de l'Etat en cas d'attroupement.

Une telle demande a toutes les chances de prospérer mais ce ne sera pas la responsabilité de la commune qui devra être mise en cause, mais bien celle de l'Etat qui s'y substitue.

En conclusion, le maire d'Arles n'a rien à craindre pour les

finances de la commune du fait de cette action, dès lors que sa propre responsabilité n'est pas susceptible d'être engagée en l'absence de carence ou faute lourde.