



Faculté

de **droit**, de **sciences politiques** et de **gestion**

Université de Strasbourg

ANNÉE D'ÉTUDES CRFPA 2025MATIÈRE Droit administratif

SESSION DE

20

NOTE

APPRÉCIATION DU CORRECTEUR

14 / 20

Le maire de la commune d'Arles et la préfecture des Bouches-du-Rhône sont saisis de plusieurs questions juridiques concernant l'utilisation d'un herbicide "Avanza". Il faut s'intéresser aux recours du maire (I), à la sanction d'un agent (II) et à la responsabilité de l'Etat (III).

### (I) - L'herbicide "Avanza"

Le 13 avril 2025, le Ministre de l'agriculture prend une décision autorisant l'utilisation d'Avanza. Le maire d'Arles souhaite déposer un recours contre cet arrêté ministériel. Il prend également un arrêté interdisant l'utilisation d'Avanza sur le territoire de la commune. Également il délègue dans un second arrêté la mission d'opérer des contrôles à un institut privé. Des recours sont déposés contre ces deux arrêtés.

Il faut étudier les chances de succès du recours contre la décision ministérielle (A), puis examiner la défense de l'arrêté interdisant l'Avanza (B) et enfin celle du dernier arrêté (C).

#### A) La décision ministérielle du 13 avril 2025.

Il faut qualifier la décision ministérielle (1) pour en examiner la recevabilité d'un recours contre (2), avant de vérifier le fond du recours (3).



## 1) Qualification de la décision ministérielle

En droit, une décision administrative est un acte qui fait grief, susceptible d'un recours en excès de pouvoir (CE 1976 Seldeni). L'acte réglementaire est un acte administratif unilatéral qui vise une catégorie de personne et qui prévoit une norme générale et impersonnelle. Il se distingue ainsi de décisions individuelles ou encore des décisions d'espèce.

En l'espèce, le ministre de l'agriculture, personne publique, a pris une décision le 13 avril 2025. Elle vise ici une catégorie de personnes: les agriculteurs camarguais. Toutefois la décision pose une norme générale et impersonnelle: elle autorise l'utilisation d'Avanza.

La décision ministérielle est donc un acte réglementaire susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir.

## 2) Recevabilité du recours en excès de pouvoir

L'article L421-1 du Code de justice administrative prévoit que toute décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 2 mois à partir de la notification ou publication de la décision. À défaut, les délais de recours ne sont pas opposables. Les recours administratifs des articles L410-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration les interrompent.

En l'espèce, la décision ministérielle a été prise le 13 avril 2025. Il n'est pas mentionné ici d'une publication au ban. Toutefois on peut supposer qu'elle a été faite puisqu'il s'agit d'une décision ministérielle et qu'elle n'avait d'effet qu'entre le 15 avril 2025 et le 15 août 2025. Le maire avait donc en théorie jusqu'au 14 juin 2025 pour déposer un recours. Néanmoins, s'il a formé un recours administratif au préalable, celui aurait interrompu le délai pendant maximum 2 mois, à défaut d'une réponse, soit jusqu'au 14 août 2025. Le maire aurait dès lors jusqu'au 15 octobre 2025 maximum pour déposer un recours. Il dispose en intérêt à agir puisqu'il est maire d'une commune où la décision s'applique.

Le maire est donc, dans cette mesure, recevable à déposer un recours.



### 3) Le fond du recours en excès de pouvoir

Les moyens soulevés lors d'un recours en excès de pouvoir sont généralement divisés selon qu'ils portent sur la légalité interne ou externe.

En l'espèce, le maire souhaite soulever le manque d'éléments de fait et de droit, soit en défaut de motivation. De plus, on peut s'interroger sur la compétence du ministre pour prendre cet arrêté. Il s'agit ici de deux moyens de légalité externe.

D'abord, concernant la motivation, les articles L211-1 du Code de relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoient la motivation de actes administratifs unilatéraux. Néanmoins l'article L211-2 et L211-3 du CRPA n'imposent qu'une motivation obligatoire à certaines décisions administratives individuelles. Celle-ci doit comporter les éléments de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision (art. L211-6 du CRPA).

En l'espèce, comme nous l'avons déjà qualifié, la décision ministérielle est une décision réglementaire. Dès lors, il n'apparaît pas que l'arrêté devrait mentionner explicitement les motifs de fait et de droit le justifiant. Ainsi, le moyen de légalité dont le maire veut soulever apparaît ici difficilement applicable.

Ensuite, concernant la compétence du ministre, l'article R253-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit une dérogation à l'article R253-5 du même code. Ainsi, si les décisions relatives aux demandes d'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques sont en principe prises par le directeur général de l'Agence, le ministre de l'Agriculture peut prendre les décisions relatives aux autorisations de mise sur le marché mentionnées à l'article 53 du règlement CE n° 1107/2009.

En l'espèce, il est indéniable que le ministre a pris cet arrêté de façon dérogatoire en application de l'article 53 du règlement n° 1107/2009. Dès lors, la compétence du ministre de l'Agriculture semble être justifiée. Le recours en annulation apparaît donc ici peu susceptible de succès.



## B) L'arrêt interdisant l'utilisation d'Aranga

Pour déterminer les chances de succès du premier arrêt du maire, il faut qualifier la mesure (1), puis examiner l'hypothèse d'un concours de police (2) et la proportionnalité de la mesure (3).

### 1) Qualification de la mesure

En droit, on distingue les mesures de police administrative et de police judiciaire selon une autre finalité (TC 1951 Dame Naualek). Ainsi, si la police judiciaire réprime le trouble à l'ordre public, la police administrative prévient ces troubles. Selon l'article L2212-1 du Code général de collectivités territoriales (CGCT), le maire est chargé de la police administrative sur son territoire afin d'assurer par exemple la salubrité publique (L2212-2 CGCT).

En l'espèce, le maire a pris un arrêt interdisant l'utilisation d'Aranga sur l'ensemble du territoire de la commune. Il se fonde pour cela sur l'article 5 de la Charte de l'environnement qui prévoit de mesure pour éviter la réalisation d'un dommage. C'est donc ici bien une mesure de police administrative puisque le maire souhaite prévenir la réalisation d'un dommage à l'environnement. Il assure ainsi la salubrité publique.

### 2) Le concours de police

En droit, on distingue la police administrative générale (PAG) de la police administrative spéciale (PAS). Le titulaire de PAG sont le premier ministre, les préfets et les maires. Ils assurent l'ordre public (art L2212-2 du CGCT ; CE 1919 Labonne). La PAS quant à elle est prévue par des textes spéciaux et repose essentiellement sur la compétence des ministres.

En principe, lorsque deux titulaires de PAG et PAS s'opposent, la PAS prime (CE 1935 Etallissement de la tour). Néanmoins, la PAG peut parfois primer lorsqu'il existe un péril imminent (CE 2003 Come de Houillière du



bassin de Lorraine) ou lorsque les circonstances locales le justifient (CE 1979

*Société de Films Lutetia*).

En l'espèce, le ministre de l'Agriculture est une autorité de PAF. Le maire quant à lui souhaite ici veiller à l'ordre public en assurant la salubrité publique. Il exerce donc des pouvoirs de PAF. En principe donc il ne pourrait contredire le ministre. De plus, si l'herbicide est accusé d'être néfaste pour l'environnement, on ne peut percevoir un péril imminent. Enfin, la commune d'Arles semble se situer dans un environnement particulièrement fragile suite à l'érosion côtière et à la salinisation de sols. Le maire pourrait donc justifier de mesure par ces circonstances locales. Néanmoins, elles restent assez faibles.

Ainsi, il apparaît ici difficile de justifier la mesure de PAF du maire.

### 3) La proportionnalité de la mesure

Si le maire est compétent pour prendre des mesures de police sur son territoire, il n'en reste que la mesure doit être proportionnée. Ainsi tout arrêté est considéré illégal s'il est général, absolu et pas circonstancié au lieu et au temps (CE 1933 Benjamin). De cette façon, une mesure de police doit satisfaire un triple test : être nécessaire, adaptée et proportionnée. En outre, l'article 5 de la Charte de l'environnement prévoit la mise en œuvre de mesures préventives et proportionnées. Celle-ci doit être la moins contraignante possible.

En l'espèce, le maire souhaite interdire "purement et simplement" l'utilisation d'Atanza, sur l'ensemble du territoire de la commune. Il n'apparaît donc ici aucune proportionnalité de la mesure. Elle n'est par ailleurs ni circonstanciée en temps et en lieu.

Dès lors, l'arrêté du maire devrait être considéré illégal.



### c) L'arrêt déléguant des opérations de police à un institut privé

D'abord, au regard du critère finaliste déjà étudié de la police, il convient de qualifier à titre liminaire les opérations déléguées comme des opérations de police administrative puisque 'elle contrôlent le respect de cette interdiction.

Ensuite, il est reconnu en droit l'interdiction absolue de déléguer des pouvoirs de police administrative à une personne privée (CE 1952 Ville de Castelnaudary). Néanmoins, la jurisprudence a reconnu et accepté la délégation de tâches matérielles de police comme de la télésurveillance (CAA Marseille 9 novembre 2000 Sté Vigitel). Par ailleurs, la primauté du droit de l'Union européenne s'applique à tous les normes français, exceptée la Constitution (CE 1998 Sarran Levacher). À défaut, l'Etat peut voir sa responsabilité engagée (CE 2007 Gaudedieu).

En l'espèce, le maire délègue à un institut privé la mission d'opérer des contrôles inopinés auprès d'exploitations. Il s'agit donc ici bien d'un réel pouvoir de police, et non pas seulement des tâches matérielles. Cet arrêt aurait donc été en principe illégal. Néanmoins, le maire s'est appuyé sur une directive européenne, transposée en droit français. Cette directive prévoit par ailleurs les conditions et limitations de la délégation. Dès lors, si l'arrêt du maire respecte bien les conditions de la directive, il ne pourra être considéré comme illégal au vu de la primauté du droit de l'Union européenne. Si le juge administratif doute, il pourra toujours poser une question préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne.



## II - La sanction de Monsieur Ramon

Monsieur Ramon, agent de préfecture, poste sur le réseau social un message critiquant la région. La préfecture s'intéresse d'une sanction.

Il convient d'envisager une sanction disciplinaire (A), ainsi que l'hypothèse de la responsabilité personnelle de Monsieur Ramon (B).

### A) La sanction disciplinaire

D'abord, l'article L530-1 du Code de la fonction publique prévoit que toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire. La jurisprudence a par ailleurs précisé que le champ d'application de cet article s'étendait également aux fautes en dehors de fonctions mais incompatibles avec la fonction (CE 2011 Delabaux).

En l'espèce, M. Ramon est agent titulaire de la préfecture des Bouches-du-Rhône. Il est donc un agent de la fonction publique. Il n'est pas précisé à quelle occasion M. Ramon a publié son post, s'il était en service ou non. Néanmoins, se présentant comme la "vrije en préfecture", c'est bien à l'occasion de ses fonctions qu'il a publié ce post.

Dès lors, l'article L530-1 s'applique. Il faut qualifier la faute (1) pour en déterminer la sanction applicable (2).

#### 1) Qualification de la faute

L'article L530-1 du Code prévoit ne prévoyant pas une échelle de faute, l'administration reste assez libre pour la qualifier. On peut donc considérer une faute dans le manquement à une obligation préexistante. À cet égard, une obligation de réserve découle de l'obligation de neutralité de agents de la fonction publique de l'article L121-2 du Code de la fonction publique (CE 1935 Bouyanguet). Cette obligation s'impose d'autant plus pour les agents titulaires de fonctions régaliennes, comme les supérieurs hiérarchiques (CE 2008



Guise). Cette obligation de réserve doit être conciliée également avec la liberté d'expression et liberté d'opinion garanties à l'article L111-1 du Code de la fonction publique. Néanmoins, cette liberté doit être conciliée avec les règles déontologiques applicables à la fonction. On peut en outre reconnaître une obligation de dignité, prévue à l'article L121-1 du Code pénal.

En l'espèce, M. Raham est agent à la préfecture. Il est par ailleurs adjoint au directeur du contrôle de légalité. De cette façon, l'obligation de réserve s'impose à lui, d'autant plus qu'il est aux "premières loges". De même, sa liberté d'expression doit respecter la règle déontologique, sa présence sur les réseaux sociaux de "hauts bas de notre région ces élus khams" apparaît ici contraire à sa dignité.

De cette façon, on peut caractériser une faute de M. Raham dans son obligation de réserve et de dignité.

## 2) La sanction applicable

L'article L533-1 du Code de la fonction publique prévoit une échelle de sanction, divisée en quatre groupes. Le choix de la sanction doit être proportionnée à la gravité de la faute. En effet, si auparavant le juge administratif opérait un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (CE 1978 Lebon), dorénavant il applique un contrôle de proportionnalité (CE 2013 Dahan).

En l'espèce, la faute de M. Raham apparaît assez grave au regard de sa qualité d'adjoint au directeur et au vu de tous employés. Néanmoins, cette faute n'est à mesurer puisque le post peut toujours être retiré et qu'il n'est pas non plus ici question de post haiveux. On peut de cette façon prévoir une sanction du troisième groupe comme l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.

En outre, l'établissement de la preuve de la faute repose sur l'administration dont la charge est liée (CE 2014 Vanem). L'administration doit respecter néanmoins les principes fondamentaux des droits de la défense (CE 1944 Dans Veure-Fronpieu-Gratter).



### B) La responsabilité de M. Ramani

L'utilisation de réseaux sociaux par une personne publique peut poser question. En effet, en 1996, le Conseil d'Etat a reconnu une responsabilité d'information locale (CE 1996 Préfet de l'Essonne). Néanmoins, le Conseil d'Etat a rappelé récemment que la publication sur le réseau social personnel d'une personne publique, même en indiquant la qualité d' élu, n'engage que la responsabilité personnelle de la personne selon les règles de droit commun et devant le juge judiciaire (CE art 205 Petrucci).

En l'espèce, M. Ramani pose des publications en se qualifiant de "copie de la préfecture". La question pourrait donc se poser quant au fait ou non qu'il représente la préfecture. Néanmoins, comme nous l'avons vu, il s'agit de son compte personnel. Sa responsabilité pourra donc être recherchée devant le juge judiciaire seulement.

### III - Le barrage de la route nationale 113

Afin de protester contre les mesures du maire, des barrages ont été faits aux différents sorties de la route nationale 113 afin de bloquer l'accès aux différents lieux d'exposition d'un festival. Le maire de l'époque est intervenu mais les barrages ont repris. La société organisatrice souhaite obtenir réparation.

D'abord, l'engagement de la responsabilité de l'Etat a été reconnu par un arrêt de principe CE 1873 Blanco. Cette responsabilité peut être pour faute, mais aussi sans faute. L'article L221-10 du Code de sécurité intérieure (CSI) prévoit à cet égard la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'attouchements.

En l'espèce, la société souhaite obtenir réparation de préjudices subis, à savoir la perte de recettes par le festival. Cette perte a notamment été causée en raison de barrages. Il faut donc s'intéresser à cette



responsabilité sans faute du fait d'attroupements.

Ainsi, l'article L211-10 du CSI pénalise 2 conditions cumulatives pour engager la responsabilité sans faute de l'Etat. Premièrement, il faut que les dommages résultent de crimes et délits. Deuxièmement, il faut que ce dommage ait été causé par des attroupements ou rassemblements, et non pas par des individus isolés qui auraient profité de ce rassemblement. À cet égard, la jurisprudence a tenté récemment d'expliciter la notion d'attroupements en considérant qu'il y a lieu de s'intéresser à l'intention du groupement, à sa vocation et surtout à la spontanéité du mouvement (CE 2025 SE Lib Industrie). Le Conseil d'Etat avait ainsi dans cette affaire reconnu la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des dommages de gilets jaunes devant une société. En outre, la notion de rassemblement ne repose pas uniquement sur un but politique (CAA Versailles 2020 Préfet de l'Yveline).

En l'espèce, les agriculteurs ont formé des barrières afin de protester contre le hausse du maïs. Ils ont donc bloqué l'accès au festival dans cette intention, comme mouvement de protestation. Leur action s'apparente bien à un crime ou délit puisque 'il n'existe aucun droit autorisant de bloquer l'accès à un endroit ouvert au public. De plus, il apparaît ici que les agriculteurs se sont attroupés pour protester, c'était ici leur seule vocation. Dès lors, la notion d'attroupement peut être reconnue.

De cette façon, il apparaît probable que la responsabilité de l'Etat sans faute par attroupement soit applicable. Il faut néanmoins émettre une réserve quant aux chances de succès puisque la jurisprudence est particulièrement sévère sur l'engagement d'une telle responsabilité.

Toutefois, les faits s'apparentant par beaucoup à l'avis du Conseil d'Etat de 2025 précité, la société organisatrice peut espérer se voir réparer sa perte de recettes du festival.

L'Etat pourra par la suite agir en action récursoire contre les agriculteurs.