

Conseils juridiques **GreenVoice**!!!

Utiliser le levier juridique

pour votre lutte

GREENPEACE

Pourquoi ce guide ?

L'équipe GreenVoice accompagne citoyens, citoyennes et associations dans la médiatisation et l'engagement autour de leur lutte. Dans ce cadre, vous nous demandez souvent des conseils sur la pertinence d'utiliser le levier juridique. Ce guide a été co-rédigé avec le soutien d'avocats et de juristes. Il a pour vocation de constituer **une boîte à outils permettant de vous aider à cibler les enjeux et les questions à vous poser pour contester en justice une décision affectant l'environnement, et contre laquelle vous voulez agir.**

Important : ce guide se concentre sur les décisions prises par une autorité administrative.

Les décisions administratives, très diverses, impactent l'environnement ou le projet que vous portez. Il peut s'agir de :

- **documents de programmation** (par exemple, un **plan local d'urbanisme**, un schéma directeur, un plan de mobilité, etc.),
- **décisions de portée générale et impersonnelle** (par exemple, la **délibération d'un conseil municipal** relative aux conditions de la collecte des déchets)
- **décisions individuelles** (par exemple, un **permis de construire**, ou l'**autorisation faite à une entreprise d'exercer une activité**).

Ce sont ces décisions que vous pouvez contester : on critique devant un tribunal les décisions prises par **un ministre, un préfet, une commune, un département, un établissement public** ou, plus généralement, les décisions qui définissent, par exemple, l'organisation du service public de distribution de l'eau potable ou de gestion des déchets.

*Ce guide n'envisage **pas** les questions à se poser pour agir contre une personne privée, une entreprise, ou une association... sauf lorsqu'une autorité administrative leur a confié l'exécution d'un service public.*

•••Mémo×

L'objectif de ce guide est donc de vous aider à identifier les conditions à réunir pour contester ces types de décisions devant les tribunaux en charge de contrôler l'action des autorités administratives.



Introduction

L'action en justice peut présenter de nombreux avantages pour soutenir votre lutte :

- elle permet de demander à un **tiers indépendant et impartial** (le juge administratif) de se prononcer sur la manière dont une autorité administrative **a, ou n'a pas, respecté les règles qui s'imposent à elle** pour prendre sa décision. Le cadre du procès oblige alors l'autorité ayant pris la décision à justifier publiquement son choix à partir d'arguments juridiques.
- le juge dispose de **pouvoirs importants vis-à-vis des décisions publiques**. Selon les procédures qui sont enclenchées, il peut annuler une décision, adresser des injonctions à son auteur, ou encore lui imposer des astreintes financières.
- **de nombreuses procédures sont peu coûteuses** et le recours à un avocat n'est pas toujours obligatoire.



Astuce



Comme la procédure est inquisitoire, votre rôle n'est que de **faire naître un doute raisonnable quant à la légalité de la décision**. C'est ensuite aux autorités administratives, sous le contrôle du juge, de se justifier. **C'est un point crucial dans la bataille narrative, et qui permet souvent d'obtenir plus d'attention des médias !**

Avant de se lancer tête baissée dans des procédures juridiques, il est important de se poser la question de la pertinence de cette tactique pour votre lutte, et d'avoir en tête ses limites :

- Les délais liés à la temporalité de la justice.

En moyenne, les juges administratifs mettent entre 1 et 2 ans pour se prononcer. Certaines procédures permettent toutefois d'obtenir une décision de justice très rapidement (entre 48 heures et 1 mois), mais leurs conditions sont plus restrictives.

- Le caractère non définitif et non suspensif de certaines décisions. Une décision de justice, même favorable, peut toujours faire l'objet d'un appel, puis, le cas échéant, d'un pourvoi en cassation. L'existence de ces voies de recours peut allonger le délai d'obtention d'une décision définitive.

Malgré ces limites, **l'action en justice peut participer à alimenter une campagne ou un plaidoyer.** En effet, le cadre du procès peut permettre d'assurer une médiatisation de la lutte ou d'accroître la mobilisation citoyenne. Elle participe à la construction d'un rapport de force. La décision, même négative, peut alimenter une campagne pour dénoncer, par exemple, les insuffisances du droit, remettre à l'agenda une question qui en avait été écartée, politiser la lutte et retarder l'application d'une décision.



L'action en justice doit donc être assortie d'autres tactiques ou leviers pour mobiliser et construire un rapport de force, notamment autour de la pétition, elle-même articulée autour d'autres formes de participation citoyenne : initiative citoyenne, conseils de quartiers, débat public, enquête publique, rencontres ou encore manifestations.



Le guide GreenVoice

Utiliser le levier juridique pour votre lutte

Avant de se lancer : mobiliser les autorités locales	8
Les décisions à attaquer	10
Collaborer avec les élus	12
Les objectifs de l'action juridique	13
Annuler une décision	14
Retarder la réalisation d'une décision	14
Suspension	15
Injonction à agir	16
Réparation des préjudices	16
Les différents types de recours juridiques	17
Les recours administratifs	18
Les recours contentieux	21
Les vérifications préalables indispensables	29
La capacité à agir	30
L'intérêt à agir	30
Les délais de recours	33
L'assistance d'un.e avocat.e ou d'un.e juriste	37
Conclusion	40

Avant de se lancer : 

Mobiliser

les autorités

locales

Le premier réflexe à avoir lorsque vous souhaitez contester un projet, c'est de faire un état des lieux pour identifier les acteurs, les décisions publiques auxquelles il va donner lieu, et le calendrier.

Par ailleurs, toutes ces décisions ne sont pas prises en même temps, n'ont pas la même importance pour la réalisation du projet, et ne relèvent pas de la compétence de la même autorité.

On va donc chercher à identifier, d'une part, les décisions les plus stratégiques à attaquer pour remettre en cause le projet et, d'autre part, leurs auteurs, pour tenter de les influencer très en amont du processus décisionnel.

Par exemple, dans le cadre de la construction d'une autoroute, peuvent être adoptés : une décision de la Commission Nationale du Débat public d'organiser un débat public (article L121-8 du code de l'environnement), la délibération d'une commune se prononçant sur l'utilité du projet, une déclaration d'utilité publique, un arrêté de cessibilité, un permis de construire, etc.

Cette étape préalable est cruciale pour définir sa stratégie et se mettre en ordre de marche, car plus le processus avance, plus il sera difficile d'influencer les décisions futures, et leurs auteurs.

À cet égard, l'information relative aux projets est mise à disposition du public dans le cadre du processus de concertation que l'autorité est tenue d'organiser (article L. 103-2 du code de l'urbanisme) – même si, en pratique, les éléments communiqués, souvent volumineux, ne sont pas toujours aisément compréhensibles...

Les décisions à attaquer^{!!!}

Les décisions d'urbanisme

(permis de construire, d'aménager, de démolir)

Elles concernent les **opérations d'aménagement du territoire** : des travaux d'équipements et d'infrastructures de grande ampleur, menés dans l'espace urbain (opération de renouvellement urbain, réalisation d'un ensemble immobilier, construction d'infrastructures touristiques, aménagement de terrains, etc.). **Le moment crucial est l'élaboration ou la modification des documents d'urbanisme :**

- **schéma de cohérence territoriale**

(SCOT - article L141-1 et s. du code de l'urbanisme)

- **plan local d'urbanisme**

(PLU - articles L. 151-1 et s du code de l'urbanisme),

- **schéma régional d'aménagement et de**

développement durable du territoire (SRADDET - article L.4251-1 et s. du code de l'urbanisme).



Important



Il est obligatoire ici de notifier le recours (gracieux ou contentieux) au bénéficiaire du permis et à l'auteur de la décision.

Les décisions susceptibles de porter atteinte à l'environnement

Elles concernent les **projets, ouvrages et travaux**. **Le moment crucial est celui de l'instruction du projet en vue :**

- **de la délivrance de l'autorisation environnementale unique** (qui concerne des installations classées pour la protection de l'environnement)

- ou **d'une autorisation environnementale** (par exemple, une autorisation de prélèvement d'eau ou une autorisation de défrichage).

Ces décisions relèvent des services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité du préfet de région et/ou des préfets de département (par exemple : les DREAL, DDTM, DDPP, DRAAF - [voir annexe](#)).



Important



Là encore, il est obligatoire de notifier tout recours à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de l'autorisation.

La prise de décision est généralement précédée, très en amont, d'un processus de concertation du public (débat public ou concertation préalable) et/ou, plus en aval, d'une enquête publique ou d'une participation du public par voie électronique. Ces procédures permettent d'accéder au dossier fourni par le maître d'ouvrage pour justifier la manière dont il a entendu éviter, réduire, et compenser les atteintes environnementales. Ainsi, il est possible d'évaluer ces mesures et de fournir aux services de l'État des arguments pour qu'ils les réévaluent.

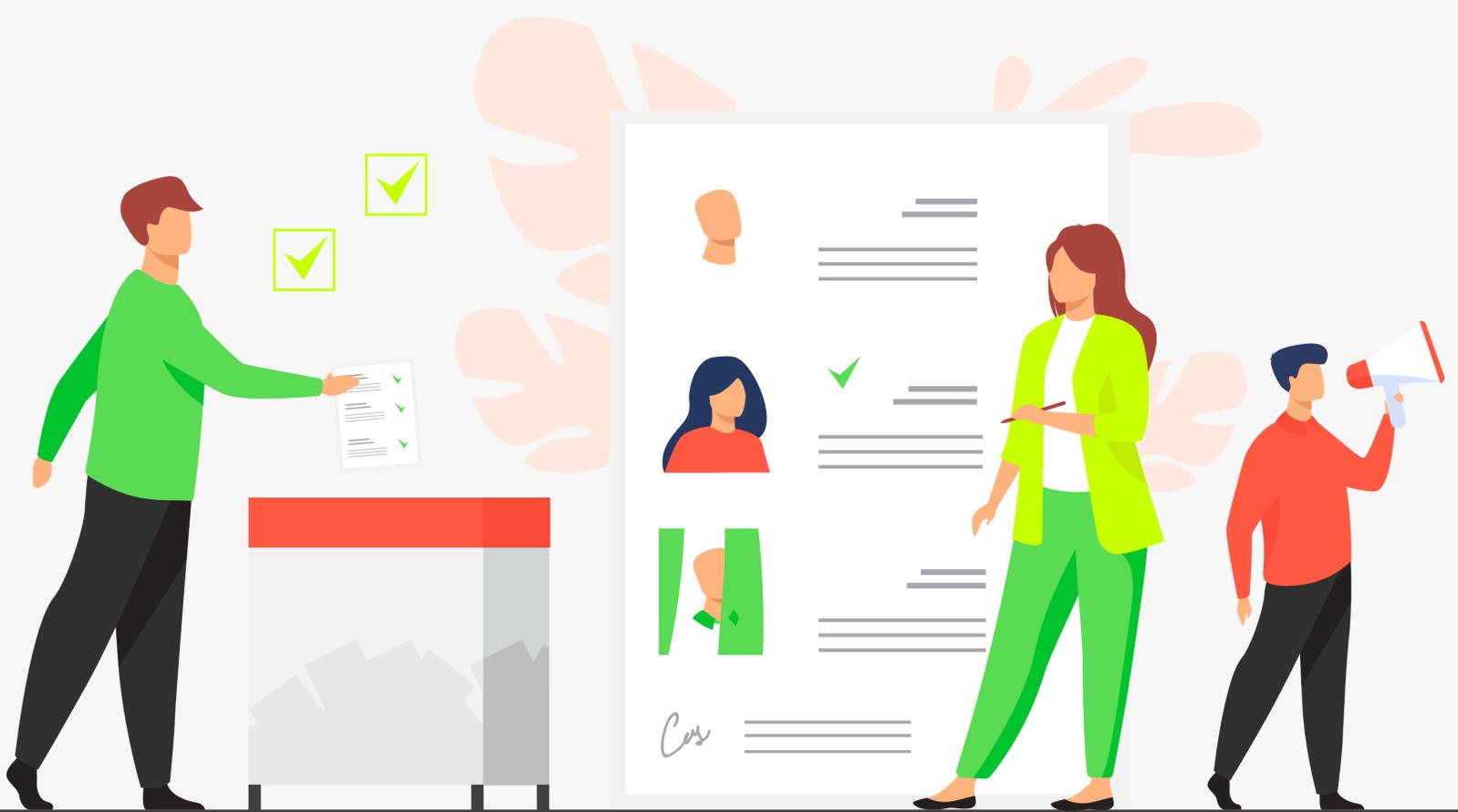
Ici, disposer d'une pétition déjà en place peut être très utile pour favoriser la participation de vos soutiens à cette concertation.

Collaborer avec les élus

Au niveau local, il est possible de demander aux autorités locales de se mobiliser via les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Vous pouvez par exemple :

- demander à des élus du conseil municipal de **soumettre à un référendum** le projet de décision de la commune (article L.O.1112-1 du CGCT) ;
- suggérer à des élus communaux **d'organiser une consultation des électeurs** pour le projet de décision de la commune (article L.1112-15 du CGCT). Dans certains cas, lorsque la demande est portée par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le conseil municipal est tenu d'inscrire à l'ordre du jour la demande d'organisation de la consultation (article L.1112-16 du CGCT).

Si malgré cette phase de dialogue, le projet se poursuit dans un sens qui ne convient pas à vos revendications, vous pouvez envisager de recourir à l'action juridique.





**Les objectifs
de l'action
juridique**

Ce que l'on peut obtenir selon les cas :

Annuler une décision

- **Le recours pour excès de pouvoir.** L'annulation conduit à priver de « base légale » tout ou partie de l'opération. Elle ne peut donc plus se tenir tant qu'une autre décision légale n'a pas été adoptée, et ce, même en cas d'appel de l'administration contre le jugement.
- **Le recours de plein contentieux.** Cela permet d'obtenir l'annulation d'une décision administrative, notamment contre la légalité des autorisations environnementales.

Retarder la réalisation d'une décision

L'action en justice peut retarder la réalisation du projet. Si vous obtenez du tribunal administratif l'annulation d'une décision administrative relative au projet, ce dernier se retrouve de fait «suspendu» tant qu'une décision administrative régulière n'a pas été prise. Par ailleurs, en cas d'appel de l'administration contre ce jugement, la décision contestée ne peut pas être exécutée tant que le juge d'appel ne statue pas sur l'appel, ce qui prend au moins une année !



Astuce



Ce délai permet de gagner du temps pour agir en parallèle sur les autres leviers (pression médiatique, citoyenne,...).

Suspension

Ensuite, d'autres actions contentieuses, le **référé suspension** et le **référé liberté**, peuvent permettre d'**obtenir la suspension rapide** d'une décision administrative. Ces procédures permettent de suspendre provisoirement l'exécution d'une décision, notamment lorsqu'il y a urgence, et dans l'attente d'un examen au fond de la décision. Ces actions, lorsqu'elles aboutissent, peuvent retarder la réalisation de projets. Là aussi, on peut gagner un temps précieux.

[Voir partie III.2.c](#) pour plus de détails et des exemples de décision.

À noter que le juge peut parfois décider de **suspendre totalement ou partiellement l'exécution d'une décision, en raison de certains vices qui l'affectent**. C'est le cas notamment pour les vices de procédures (absence d'indépendance de l'autorité environnementale, insuffisance d'un dossier d'étude d'impact, etc.). Lorsque le vice constaté peut être régularisé, le juge ne se prononce pas au fond, mais fixe un délai à l'autorité administrative pour qu'elle le régularise. Dans cette attente, l'exécution de la décision peut être réservée par le juge.

Injonction à agir

Par ailleurs, en cas d'inaction des autorités publiques

(par exemple pour lutter contre la pollution et le réchauffement climatique, ou garantir la protection d'espèces protégées, etc.), le juge peut **ordonner à ces autorités de prendre des mesures** destinées à respecter la réglementation, ou faire cesser le trouble constaté.

Réparation des préjudices

En outre, le juge peut assurer **la réparation des préjudices** nés de l'action, ou de l'inaction, de l'administration, qu'il s'agisse de **préjudices moraux, matériels, économiques ou écologiques**, à condition que le caractère direct et certain de ces préjudices soit suffisamment étayé par les requérants.

● ● ● Astuce ✕

Voir tableau récapitulatif [en annexe](#).



A photograph of several lawyers in traditional black and white judicial robes sitting in a courtroom. The scene is dimly lit, with a focus on the individuals in the foreground. A woman on the left is looking towards a man on the right, who is also looking towards the right. The woman is holding a blue folder and a water bottle. The man has a beard and is looking intently. The background shows other people in robes, slightly out of focus.

Les différents types de recours juridiques

**À quelle procédure recourir selon votre situation ?
Voici une présentation non exhaustive des voies
de recours possibles. À noter que plusieurs
recours peuvent être cumulés en parallèle.**

Les recours administratifs

Ils permettent de demander à l'autorité administrative de réexaminer, pour la modifier, une décision déjà prise, au regard de difficultés que vous identifiez. En pratique, ces recours prennent la forme de courriers recommandés avec accusé de réception adressés à l'autorité administrative.



Important



Ils doivent être exercés avant l'expiration du délai contentieux, c'est-à-dire, en principe, **dans un délai de deux mois** suivant la publication ou la notification de la décision litigieuse (article R.421-1 du CJA).

L'intérêt de ces recours administratifs est double :

- ils permettent de **porter à la connaissance de l'autorité administrative** une information qu'elle n'aurait, selon vous, pas prise en compte de façon convenable ;
- ils permettent également de **préserver les délais de recours contentieux** ouverts contre la décision litigieuse devant les tribunaux, étant précisé que ces recours contentieux peuvent être exercés dans un second temps.

Nous vous conseillons donc de toujours commencer par déposer ce type de recours, qui de plus est gratuit et ne nécessite pas l'intervention d'un avocat. Et ce, d'autant plus que parfois les recours administratifs sont obligatoires.

Dans ce cas, il est indispensable de les exercer avant de saisir le juge administratif d'un recours contentieux. **À défaut, la requête sera jugée irrecevable.** C'est le cas, par exemple, lorsque l'autorité administrative refuse de vous communiquer une information environnementale : avant de contester ce refus devant le juge, **il convient de saisir, pour avis, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)** (articles L.342-1 du Code des relations entre le public et l'administration et L.124-1 du Code de l'environnement), [voir annexe.](#)



Il existe deux types de recours :

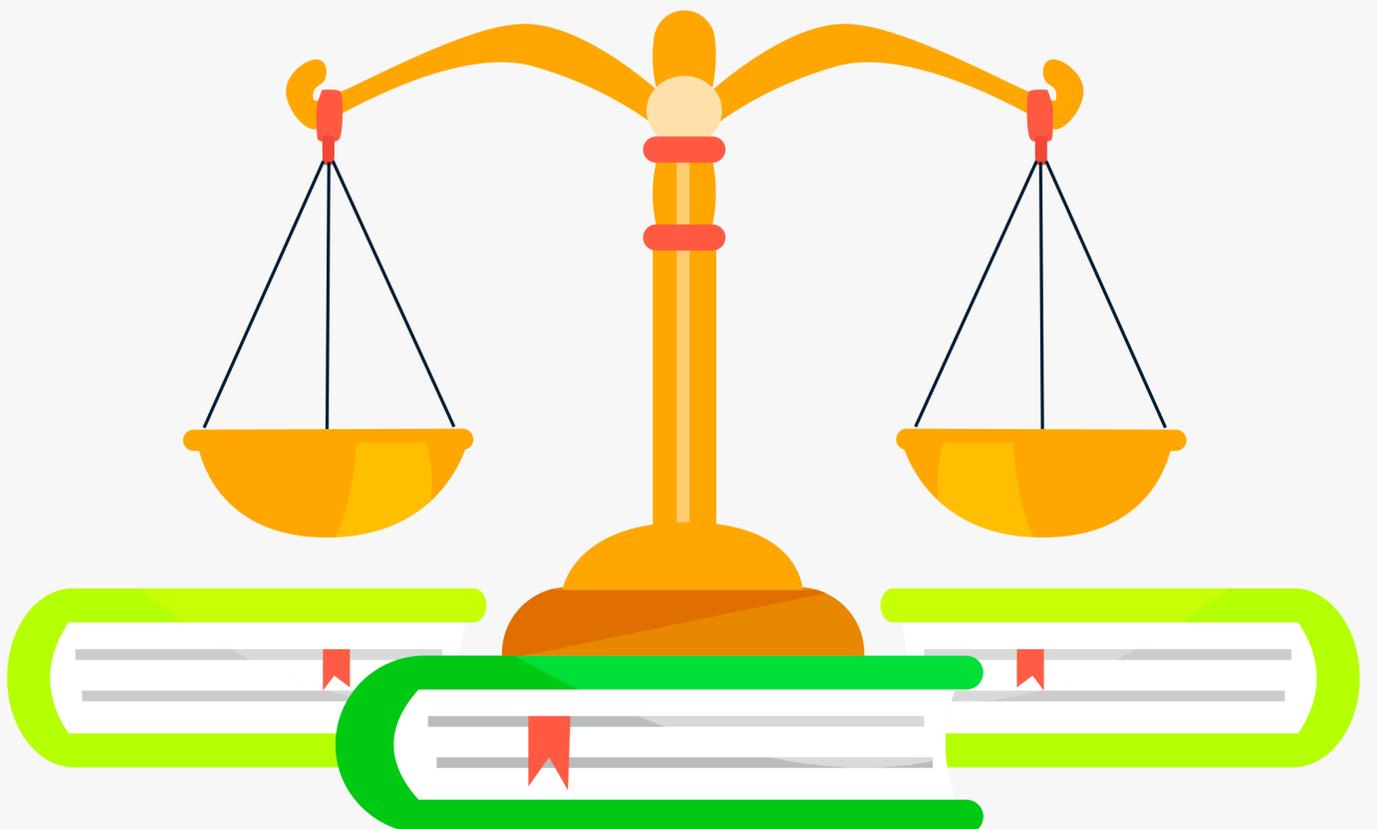
Le recours gracieux

Ces recours peuvent être exercés devant l'autorité qui a pris la décision.

Le recours hiérarchique

Ils peuvent également être introduits auprès d'une autorité supérieure, à laquelle répond l'autorité ayant adopté la décision. Concrètement un tel recours nécessite que vous écriviez directement à l'autorité publique concernée par le projet.

Ces deux types de recours peuvent être exercés successivement : s'agissant, par exemple, de la contestation d'une décision d'autorisation d'un projet, il vous est possible d'exercer, d'abord, un recours gracieux devant le préfet de département, puis un recours hiérarchique devant le ministre chargé de l'environnement.



Les recours contentieux

Ce sont des recours exercés devant une juridiction (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel ou Conseil d'État). La nature de la juridiction saisie dépend du type d'acte attaqué. Par exemple, s'il s'agit d'un arrêté ministériel, c'est devant le Conseil d'État directement. De même, si c'est l'inaction d'un ministère qui est reprochée, c'est aussi le Conseil d'État.

Le recours pour excès de pouvoir

Ce recours permet notamment **d'obtenir l'annulation d'une décision en raison de son illégalité**. Il permet également de demander au juge de prononcer des injonctions contre l'administration. Par exemple, il peut enjoindre l'administration de prendre « toutes les mesures utiles » pour respecter certaines normes environnementales. Le juge peut prononcer une « astreinte » donc des pénalités financières en cas d'inexécution des mesures enjointes.



Mémo



Dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, on entend, par décision, un acte qui fait grief. Cela peut-être un acte qui modifie, ajoute ou supprime une règle de droit, ou un acte ayant des effets notables sur la situation des personnes autres que celles chargées de l'appliquer.

.....
Par exemple, un décret qui modifie les prescriptions applicables aux exploitants d'un aéroport constitue une décision administrative faisant grief, tout comme le refus de délivrer un permis de construire.

Dans certains cas, il n'existe pas de décision récente de l'administration, auquel cas **la décision administrative peut être provoquée en écrivant** (courrier recommandé avec accusé de réception) **à l'administration pour lui demander d'agir.**

Par exemple, la demande adressée à l'État d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre conformément notamment aux dispositions européennes a d'abord été adressée dans un recours gracieux par la commune de Grande Synthe à l'État puis dans un recours pour excès de pouvoir contre le refus implicite de ce dernier.

(Conseil d'État n° 427301)

Le recours de plein contentieux

Il s'agit d'un recours qui permet, le plus souvent, **d'obtenir la reconnaissance d'un droit** (et, notamment, d'un droit à l'indemnisation/à réparation) et, parfois, **l'annulation d'un acte** (par exemple, un contrat administratif). Il peut également avoir pour finalité **d'engager la responsabilité d'une autorité publique pour faute** (ex : « Affaire du siècle » sur l'inaction climatique de l'État au titre du premier budget carbone 2015-2018).

À titre d'illustration, les recours dirigés contre les autorisations environnementales visées aux articles L. 181-9 et L181-12 à L.181-15 du Code de l'environnement relèvent du contentieux de pleine juridiction (article L.181-17 du Code de l'environnement).

Exemple 1

Annulation d'un contournement autoroutier dans le Bas-Rhin (TA de Strasbourg, 12 mai 2023, 1909706, 2100700)

Une association contestait l'autorisation environnementale délivrée par le préfet du Haut-Rhin en vue de la construction d'une route de cinq kilomètres, de deux fois deux voies, entre la commune de Châtenois et l'autoroute A35.

L'autorisation environnementale, délivrée par le préfet, est annulée en raison du défaut de compensation intégrale des atteintes aux fonctions des zones humides du projet et de l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur justifiant la dérogation accordée à la destruction des quelques 29 espèces protégées affectées par ce dernier. Le Tribunal annule ainsi la décision. Les travaux ne peuvent pas avoir lieu dans ces conditions.

Exemple 2

Annulation de bassines de rétention ou méga-bassines dans le sous-bassin de la Pallu et de l'Aume (TA de Poitiers, 3 octobre 2023, n°2101394 et n°2102413).

Dans cette affaire, le Tribunal administratif avait été saisi d'un recours de plein contentieux demandant l'annulation de deux arrêtés du préfet de la Vienne, autorisant la création de 15 bassines de substitution.

Le tribunal les annule après avoir constaté une diversité d'irrégularités les affectant : calcul des volumes d'eau stockées évaluées sur la base de données anciennes jugées non pertinentes, dimensionnement du projet manifestement contraire au principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, incompatibilité avec la logique de substitution définie par le document de planification (SDAGE), insuffisance de l'étude d'impact.

Ces bassines ne pourront donc pas être construites tant qu'une nouvelle décision, légale, d'autorisation ne sera pas adoptée par le préfet.



Important

Dans le cadre d'un recours de plein contentieux, il faut toujours générer l'adoption d'une décision, en adressant une demande préalable à l'autorité administrative (courrier recommandé avec accusé de réception).

Puis, c'est le refus de l'administration de satisfaire pleinement à cette demande qui constituera la décision attaquée devant le juge.



Les procédures d'urgence : les référés

De nombreux référés sont ouverts devant les juridictions administratives, soit devant le tribunal administratif, soit le Conseil d'État selon le type d'acte attaqué (exemple : autorisation environnementale, actes réglementaires adoptés par les ministères, etc.). Ils permettent l'adoption rapide d'une décision par le juge administratif.

Cette rapidité explique, qu'en la matière, le succès de l'action dépend toujours **du degré d'urgence**. Cette voie de droit suppose toujours de démontrer que la décision contestée porte une atteinte grave et immédiate soit aux intérêts publics, soit aux intérêts personnels du requérant, soit à ceux qu'il entend défendre.

En détail

- **Le référé "mesures utiles" ou conservatoire :** il vous permet de demander au juge d'ordonner à l'administration une mesure nécessaire à la protection de vos intérêts. Le juge peut, par exemple, ordonner à l'administration de vous communiquer un document, de faire cesser un comportement portant atteinte à l'environnement, ou de suspendre un chantier.
- **Le référé suspension :** il permet de demander au juge la suspension d'une décision déjà adoptée, lorsqu'il existe un doute sérieux sur sa légalité. Évidemment, cette suspension n'est possible que si la décision n'a pas été pleinement exécutée. Elle suppose également qu'un recours pour excès de pouvoir ait été parallèlement introduit devant le juge administratif.

Exemple

*Des associations et des collectivités territoriales avaient introduit un référé suspension pour demander l'exécution d'un arrêté préfectoral ayant autorisé une société à entreprendre les activités nécessaires à la maintenance et à la sécurité des installations de stockage de déchets dangereux et à poursuivre des travaux nécessaires au confinement de ces déchets. Après avoir obtenu une suspension en première instance, le Conseil d'État a finalement annulé l'ordonnance du Tribunal administratif de Strasbourg (**TA de Strasbourg, 7 novembre 2023, n° 2307183 et Conseil d'État 6ème et 5ème chambres réunies, 16 février 2024, n0489591**).*

Le Conseil d'État a estimé que la prévention immédiate des atteintes environnementales et la protection de la sécurité des personnes chargées de travaux prévalaient sur le risque d'atteinte immédiate aux intérêts publics portés par les requérants, qui n'étaient pas assez étayés ici. C'est un cas intéressant car les deux parties adverses invoquaient ici des atteintes à l'environnement.

Pour le requérant, il eut fallu démontrer concrètement le danger immédiat de l'opération qu'ils contestaient, et démontrer que les intérêts publics qui justifiaient la suspension de la décision étaient plus forts que ceux qui justifiaient la poursuite de l'opération. [Voir la pétition relative à cette lutte.](#)

- **Le référé liberté** : il permet de demander au juge de prendre, sous 48 heures, toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder une liberté fondamentale, à laquelle l'administration aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

Le requérant doit justifier d'une situation d'urgence, au regard notamment de sa situation personnelle (par exemple si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés), ou, s'il est porté une atteinte aux intérêts qu'il entend défendre, en raison d'une illégalité grave et manifeste résultant de l'action ou de la carence de l'autorité publique. Le requérant doit justifier de **circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier, dans le très bref délai prévu par cette action (48 heures), d'une mesure de protection** (voir CE, 20 septembre 2022, n°451129).

À noter que dans ce cas de figure, il n'est pas nécessaire d'adjoindre un autre recours en parallèle.

Exemple

Une association avait introduit un référé liberté contre la décision d'un préfet autorisant le commencement de travaux sur le site d'une ancienne carrière en vue d'y créer une retenue d'eau. Pour l'association, cette décision administrative portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, protégé par la Charte de l'environnement, en raison de son impact grave et irréversible sur les espèces protégées.

Le Tribunal administratif a accédé à leur demande en estimant que la condition d'urgence était satisfaite au regard des atteintes graves et irréversibles aux espèces protégées documentées par l'association.

Il a par ailleurs jugé que la décision du préfet était manifestement illégale car ces travaux auraient dû faire l'objet d'une autre procédure (**TA de Montpellier, 7 mars 2024, Association France Nature Environnement Occitanie Méditerranée, n°2401295**).

Deux référés spécifiques qui n'impliquent pas de démontrer l'urgence sont aussi prévus par le Code de l'environnement, en cas :

- **d'absence d'étude d'impact** (article L.122-2 du Code de l'environnement). Lorsqu'il est saisi d'un recours en référé et qu'il constate l'absence d'étude d'impact, le juge est tenu de faire droit à la demande de suspension de la décision.
- ou de **conclusions défavorables du commissaire enquêteur** à l'issue d'une enquête publique environnementale (article L.123-16 du Code de l'environnement). L'avis défavorable du commissaire enquêteur suffit à caractériser l'urgence ; ainsi, le juge ne doit se prononcer que sur l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision.



Important



En résumé, la première chose qu'il faut vous demander, c'est donc quelle est la décision contestée, puis ce que vous souhaitez obtenir.
Cela définit le type de recours.

**Les vérifications
préalables indispensables**

Capacité,

intérêt à agir

et délais

Pour savoir si un recours est possible, il convient d'évaluer votre capacité et votre intérêt à agir en justice, et vérifier que vous êtes encore dans les temps pour saisir le juge.

La capacité à agir

En principe, toute personne peut saisir un tribunal. S'agissant des personnes physiques, c'est-à-dire des individus, il suffit qu'elles soient dotées de leur capacité juridique. C'est en principe le cas de tous les individus, à l'exception, notamment, des personnes vulnérables et mineures.

••• **Mémo** ✕

Les personnes morales (telles que les associations, les syndicats, les entreprises ou les communes), peuvent également agir en justice. Néanmoins, elles doivent préalablement avoir autorisé l'un de leurs membres à les représenter en justice.

L'intérêt à agir

Pour pouvoir agir en justice, il faut présenter un intérêt à agir.

- Cas du recours de plein contentieux :

L'intérêt à agir est simple à démontrer : en principe, toute personne qui demande l'indemnisation d'un préjudice est supposée justifier d'un intérêt à agir en vue d'obtenir sa réparation.

- **Cas du recours pour excès de pouvoir :**

Pour présenter un intérêt à agir, vous devez démontrer que la décision contestée vous affecte de manière directe, certaine et personnelle, même si cela n'arrivera que dans le futur.

Ainsi, tout intérêt est susceptible d'être invoqué : il peut s'agir d'un intérêt moral, matériel, individuel ou collectif. En pratique, il faut vous prévaloir d'une qualité – riverain, voisin, contribuable, protecteur de l'environnement, du paysage, du cadre de vie, etc. – qui se trouve directement affectée par la décision que vous contestez.

Si vous êtes une personne morale, cette qualité sera appréciée au regard de vos statuts. **Il doit exister une adéquation entre votre objet social et les intérêts affectés par la décision que vous contestez.** Le juge administratif est particulièrement vigilant sur ce point : il vérifiera que votre champ géographique d'action est cohérent avec la décision attaquée, et que votre objet est suffisamment précis.

Par exemple, si vous entendez contester la légalité d'un permis de construire délivré sur le territoire d'une commune A, et que l'objet de votre association est de défendre le paysage, le cadre de vie ou l'environnement sur le territoire d'une commune B, très éloignée de la première, cela ne fonctionnera pas.

Si vous envisagez de constituer une association en vue de fédérer des riverains autour de la contestation d'un projet, vous devez vous y prendre suffisamment en avance pour pouvoir contester certaines décisions. Par exemple, pour pouvoir agir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation des sols, une association doit avoir déposé ses statuts en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire (article L.600-1-1 du code de l'urbanisme). En revanche, cette condition ne vaut pas pour la contestation des documents d'urbanisme.

À noter : pour certaines associations, l'accès à la justice est facilité en matière environnementale. Il s'agit des **associations agréées pour la protection de l'environnement** (article L.141-1 du Code de l'environnement). Les associations qui bénéficient de cet agrément, dont la liste est publiée sur [le site du ministère de l'Environnement](#), bénéficient d'une présomption d'intérêt à agir contre toute décision ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires, et qui produisent des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément (article L.142-1 du Code de l'environnement).

Les délais de recours

En principe, les juridictions administratives ne peuvent être saisies que **dans le délai de deux mois** suivant la publication ou la notification de la décision attaquée.

La décision expresse

- **Pour les actes réglementaires** (exemples : un décret, un arrêté ministériel ou préfectoral etc.), **le délai court à compter de leur publication.** Cette dernière intervient soit au Journal Officiel de la République Française (en ligne sur Légifrance), soit, pour les actes de portée locale, au recueil des actes administratifs, sur le site internet de la préfecture ou de la collectivité locale concernée, ou par voie d'affichage, dans les locaux de ladite collectivité.
- **Pour les décisions individuelles** (exemples : infligeant une sanction, autorisant un permis de construire, restreignant l'exercice d'une liberté etc.), **le délai court, en principe, à compter de la notification à leur bénéficiaire.** Cette notification – qui doit mentionner les voies et délais de recours applicables – peut prendre plusieurs formes : envoi d'une courrier en recommandé avec accusé de réception, remise en main propre, ou signification par le biais d'un commissaire de justice (nouvelle appellation des huissiers de justice).

À noter : il ne s'agit là que d'un principe général, qui peut être écarté par un texte spécial.

- **Pour la contestation des autorisations environnementales des articles L181-12 à L.181-15-1 du Code de l'environnement** (article R.181-50 du Code de l'environnement) : **les pétitionnaires ou exploitants peuvent les contester devant les juridictions administratives dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision leur a été notifiée.** En revanche, **les tiers intéressés peuvent les contester dans un délai de quatre mois à compter de la dernière formalité accomplie**, par exemple l'affichage en mairie ou la publication de la décision sur le site internet de la préfecture. Les tiers doivent notifier le recours contentieux au bénéficiaire de la décision contestée (pétitionnaire ou exploitant) et à son auteur.



Important



Ce délai est raccourci s'agissant des ICPE : les tiers intéressés disposent **d'un recours de deux mois à compter de la dernière mesure de publicité requise.**

S'agissant de la construction d'ouvrages hydrauliques agricoles et pour les ICPE d'élevage, les recours gracieux et contentieux doivent par ailleurs être notifiés au pétitionnaire.

À noter : pour certains ouvrages hydrauliques agricoles, l'ensemble du contentieux est dorénavant transféré au tribunal administratif de Paris.



Astuce



Retrouvez tous les délais par type de recours en lien avec les décisions à attaquer dans notre [tableau récapitulatif en annexe.](#)

La décision implicite

Parfois, les décisions des autorités administratives ne sont pas formalisées dans un acte : on parle alors de décision implicite. Le plus souvent, cette décision implicite naît de l'écoulement du temps. Elle résulte alors du silence gardé par l'autorité administrative sur la demande que vous lui avez adressée par courrier recommandé avec accusé de réception.

Le plus souvent, le silence vaut décision de refus à l'expiration d'un délai de deux mois : on parle alors de décision implicite de rejet.

Le délai de formation de cette décision est calculé à partir du jour où l'autorité administrative accuse réception de la demande qui lui a été adressée (Article L231-1 du CRPA), généralement via un courrier type mentionnant les voies et délais de recours. Si cette mention ne figure pas dans son courrier, ou en l'absence d'accusé de réception, le délai pour saisir la juridiction est d'**un an**.



Important



- Si vous contestez une décision implicite de rejet devant la juridiction administrative, mais qu'après avoir saisi le juge, l'administration adopte finalement une décision expresse de rejet, vous devez également contester, à nouveau, cette décision devant la même juridiction administrative.
- L'expiration du délai de recours exerce également une influence sur les arguments que vous pouvez faire valoir devant les juridictions administratives.

Si vous saisissez la juridiction administrative avant l'expiration du délai 2 de mois, vous ne pouvez changer vos arguments, demandes ou causes juridiques dans votre recours qu'avant l'expiration du délai de 2 mois. **Passée l'expiration du délai de 2 mois, votre recours initial "cristallise" les demandes.**

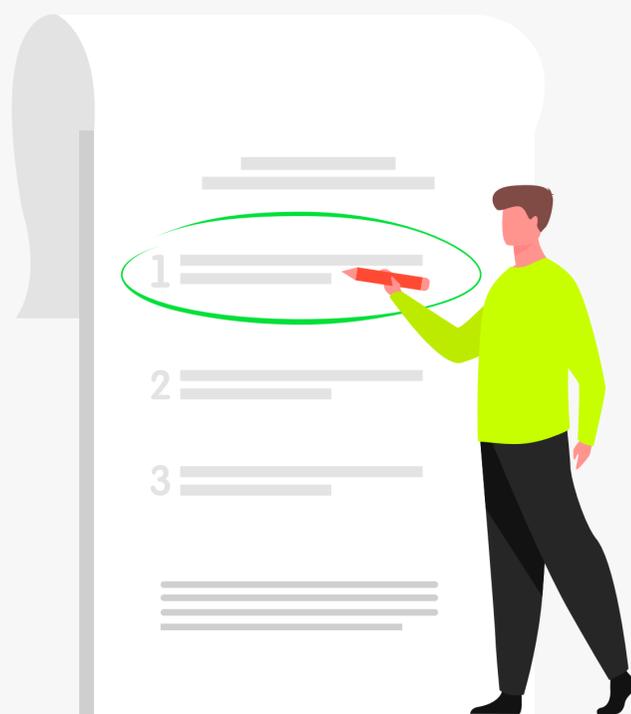
Par exemple, dans le cadre d'un recours de plein contentieux, vous ne pourrez pas demander l'indemnisation de nouveaux chefs de préjudices. De même, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, vous n'aurez pas la possibilité d'ajouter de nouveaux vices d'illégalité si, avant l'expiration du délai, vous n'aviez pas visé tout à la fois un vice de légalité externe (compétence de l'auteur, vice de forme ou de procédure) et un vice de légalité interne (erreur de droit, erreur de fait ou détournement de pouvoir).



Important



Lorsque vous déposez une requête, vous avez donc tout intérêt à faire valoir le plus d'arguments possibles, quitte à vous désister de certains en cours d'instance.





L'assistance

d'un.e avocat.e

ou d'un.e juriste

Comme vu précédemment, dans le cadre des actions intentées devant les juridictions administratives, il n'est pas toujours nécessaire de faire appel à un avocat. C'est uniquement obligatoire dans le cas d'un recours de plein contentieux.

Toutefois, l'aide d'un avocat, d'un juriste ou d'une association de protection de l'environnement peut considérablement améliorer les chances de succès de votre action. Le droit public pouvant être assez technique, cette assistance juridique est très fortement conseillée.

Des annuaires d'avocats sont disponibles dans chaque barreau. Ces annuaires comportent la liste des avocat.es qui pourront, le cas échéant, vous assister.

Pour vous aider, vous pouvez également solliciter des associations locales, ayant l'habitude d'exercer des actions en justice pour bénéficier de conseils ou de contacts.



Le coût du travail réalisé par un avocat est déterminé par une convention d'honoraires, que vous devrez signer avec lui. En cas de difficulté, l'aide juridictionnelle peut vous être versée si vous remplissez certaines conditions de ressources (<https://www.justice.fr/simulateurs/aide-juridictionnelle>). Mais les honoraires d'avocat peuvent également être pris en charge, dans une certaine mesure, par la protection juridique associée à vos contrats d'assurance.

D'un point de vue financier, l'action en justice ne coûte pas forcément très cher, en dehors des frais d'avocat. En effet, l'accès au juge administratif est, en principe, gratuit. Si vous perdez votre procès, vous pourrez toutefois être condamné à payer à l'autorité administrative une somme d'argent, correspondant aux dépens (article L.761-1 du Code de justice administrative), généralement comprise entre 1000 et 1500 euros



Conclusion



En résumé, le succès d'une action contentieuse dépend des objectifs que vous vous donnez : il faut penser l'action juridique comme une corde supplémentaire à l'arc de votre campagne citoyenne qui doit être mise en œuvre dans un calendrier de campagne opportun. La médiatisation peut s'appuyer sur les moments clés du procès (le dépôt de la requête, l'audience et le rendu du jugement) et s'accompagner d'autres actions.

Bien utilisé, en lien avec la mise en place d'une pétition, la médiatisation de la lutte, et l'engagement de vos soutiens dans des actions concrètes, le levier juridique constitue un atout clé pour remporter la victoire.



Victoire citoyenne : mobilisation contre l'installation de la plateforme LIDL du Mas de Baguai (Hérault).

Exemple d'un cas où la pression citoyenne et la médiatisation associée à l'action en justice ont "suffi" à faire renoncer à un projet d'ouvrage, avant même que ne soit rendue une décision de justice :

La communauté d'agglomération du Pays de Lunel avait adopté, lors de la révision de son SCOT, le principe de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) sur des zones qui, autrefois, étaient classées en zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF). Un recours contentieux avait été déposé devant le tribunal administratif de Montpellier pour contester la légalité de cette évolution du SCOT.

Parallèlement, une forte mobilisation citoyenne avait été organisée et fortement relayée par la presse locale. Cette mobilisation a conduit le groupe Lidl à renoncer à son projet, avant que le tribunal ne se prononce.

Aujourd'hui, malgré cela, l'action en justice se poursuit pour empêcher la réalisation d'autres projets sur la zone.

[Lien vers la pétition.](#)

A large crowd of people is shown at a climate protest. Many are holding up blue signs with white text. The signs read: "L'INACTION CLIMATIQUE DE L'ÉTAT EST ILLÉGALE", "POUR QUE L'ÉTAT AGISSE, L'AFFAIRE DU SIÈCLE EST DE RETOUR AU TRIBUNAL", and "L'AFFAIRE DU SIÈCLE". One person in the foreground is wearing a blue surgical mask. The overall atmosphere is one of active participation and demand for action.

**À vous
de jouer !**

N'hésitez pas à nous contacter
contact@greenvoice.fr

GreenVoice

Tableau récapitulatif des actions à mener par type de décision et recours possibles

	Plan Local d'urbanisme (PLU)	Permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable	Contestation d'une autorisation environnementale et, dans certaines conditions, d'autres projets soumis à évaluation environnementale
Décision à attaquer	Délibération approuvant le PLU Ou décision du maire refusant d'inviter le conseil municipal à l'abroger (au-delà du délai)	Autorisation du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent	Arrêté d'un préfet portant autorisation environnementale d'un projet Ou refus du préfet d'abroger ce même arrêté (au-delà du délai)
Voies de recours ouvertes	Recours gracieux Recours pour excès de pouvoir	Recours gracieux Recours pour excès de pouvoir Référé suspension pour retarder le commencement des travaux	Recours gracieux Recours de plein contentieux Référés
Ministère d'avocat obligatoire	 Non	 Non	 Oui
Intérêt à agir des tiers	Préfet Habitants de la commune Commune voisine Association agréée Association dont le champ d'action précis et limité correspond au PLU créé	Préfet Collectivités territoriales, si le permis affecte leurs intérêts propres Associations, sous réserve que leur objet social soit précis et limité au cadre régional ou communal et que leurs statuts aient été déposés en préfecture au moins 1 an avant l'affichage en mairie de la demande Voisin, lorsque le projet affecte directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien	Personne publique qui justifie, en raison des inconvénients et des dangers du projet, qu'elle est affectée dans sa situation (son territoire), dans ses intérêts, et dans l'exercice des compétences que la loi lui confie Association agréée pour la protection de l'environnement, en raison de l'atteinte aux intérêts qu'elle entend protéger Association, selon que son objet social limité et précis coïncide avec les impacts du projet et les intérêts qu'elle défend. Voisin, pourvu qu'il soit directement impacté dans ses intérêts (la commodité du voisinage faisant partie des motifs de recours)

	Plan Local d'urbanisme (PLU)	Permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable	Contestation d'une autorisation environnementale et, dans certaines conditions, d'autres projets soumis à évaluation environnementale
Délai de recours	<p>2 mois à compter de la publication de la décision (affichage en mairie, publication sur le site, publication dans la presse, etc.) ou de la décision de refus de saisir le conseil municipal</p>	<p>2 mois à compter du jour de l'affichage du permis sur le terrain concerné (sous réserve du respect par l'affichage de tout un ensemble de conditions)</p>	<p>Recours gracieux : 2 mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité.</p> <p>Recours de plein contentieux : Pour les tiers, 4 mois à compter de la publication de l'autorisation (affichage en mairie, ou publication de décision sur le site de la préfecture) sauf dans le cas des ICPE où les tiers intéressés disposent d'un recours de 2 mois à compter de la dernière mesure de publicité requise. Si la publication est incomplète ou ne comporte pas toutes les mentions requises, délai raisonnable d'un an</p> <p>Référés : délai identique au recours de plein contentieux</p>
Type de conclusions recevables	<p>Annulation (totale ou partielle) et à titre accessoire injonction et astreinte financière</p>	<p>Recours gracieux : abrogation, retrait ou modification de la décision après réexamen</p> <p>Recours pour excès de pouvoir : annulation du permis</p> <p>Référé : suspension de l'exécution du permis</p>	<p>Annulation (totale ou partielle)</p> <p>Réformation de l'autorisation en fonction du droit applicable au moment du jugement</p> <p>Injonction /astreinte</p> <p>Sursis à statuer avec une demande de régularisation de la décision</p> <p>Référés : suspension de la décision ou des travaux</p>

Attention : Il est obligatoire de notifier à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de l'autorisation pour tout recours (administratif ou contentieux)

■ **DREAL** : les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Elles sont placées sous l'autorité du préfet de région et sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département ;

■ **DDTM** : les directions départementales des territoires et de la mer qui sont placées sous l'autorité du préfet de département ;

■ **DDPP** : les directions départementales de la protection des populations, placées sous l'autorité du préfet de département ;

■ **DRAAF** : les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, placées sous l'autorité du préfet de région.

■ **Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)** : il s'agit d'une autorité administrative indépendante chargée d'émettre des avis sur les refus de demande de communication de documents administratifs (article L300-1 et s. du Code des relations entre le public et l'administration) et d'informations environnementales (article L. 124-1 et s. du Code de l'environnement). Le site internet de la Cada explique la procédure pour la saisir (<https://www.cada.fr/particulier/quand-et-comment-saisir-la-cada>) ainsi que les modalités de droit d'accès aux informations environnementales (<https://www.cada.fr/administration/environnement>).

■ **Conseil d'État** : le Conseil d'État est la juridiction suprême des juridictions administratives (Tribunaux administratifs et Cours Administratives d'Appel). Il dispose de plusieurs compétences : en principe, il est saisi en cassation c'est-à-dire après que d'autres jugements rendus aient été rendus par les Tribunaux administratifs et les Cours Administratives d'Appel, mais il peut être juge de premier et dernier ressort de certaines décisions (R.311-1 et s. du Code de Justice Administrative (CJA)).

■ **Tribunaux administratifs** : ce sont les juridictions de premier ressort dans l'ordre juridictionnel administratif (Article L. 311-1 du CJA). Leur compétence matérielle (types de recours) et territoriale (identité du tribunal à saisir) sont définies par la Code de Justice administrative (Articles R. 311-1 par a contrario et R.312-1 et s. du CJA).

■ **Cour administrative d'appel** : ce sont les juridictions de second degré dans l'ordre juridictionnel administratif. Leur compétence en matière d'appel est définie aux articles R. 322-1 et s. du CJA.