



**NOTRE  
AFFAIRE  
À TOUS**

**LES POSSIBLES  
RECOURS JURIDIQUES  
CONTRE  
LES PROJETS IMPOSÉS  
ET INUTILES**

# Les possibles recours juridiques contre les projets imposés et inutiles

***Vous voulez vous opposer à un projet que vous estimez inutile et imposé, nocif pour l'environnement ou le climat ?  
Vous pensez qu'un recours juridique peut être pertinent dans le cadre de votre mobilisation ?***

***Vous voulez le contester mais ne savez pas comment faire : ce petit guide est fait pour vous.***

- 1. Contestation d'une décision**
- 2. Quel recours pour quelle cible ?**
- 3. Un recours recevable**
- 4. Procédure concrète / arguments juridiques pour annuler une décision**
- 5. Procédure pour modifier une décision administrative**
- 6. Procédure pour obtenir des dommages et intérêts**
- 7. Les mesures d'urgence**
- 8. Lexique des termes juridiques**



## NOTE D'INTENTION

***Très souvent, les projets dénoncés (usine, centre commercial, construction de route, immeubles,...) sont autorisés ou menés par une administration (ex : commune, département, préfet, ...).***

***Les décisions de ces administrations sont en général attaquables devant les juridictions administratives (Tribunal administratif, puis Cour administrative d'appel, puis Conseil d'Etat). Il en va de même, en général, pour demander des dommages-intérêts aux administrations.***

***Le présent guide expose les grandes lignes de ces recours contre les administrations.***

***En cas de volonté de recours nous conseillons de contacter un juriste et avocat afin de vérifier le dossier avant tout envoi officiel. En effet un recours mal exercé porte le risque de déstabiliser le cas en cours, de plus même si le recours est en lui même gratuit, si celui conduit à une défaite des frais des parties adverses peuvent vous être imputés et être une lourde charge.***

***Ce petit guide est donc à manipuler avec précaution !***

## 1. Contestation d'une décision

Quel que soit le recours, il doit être exercé contre une décision de l'administration.

Tout d'abord, la première chose à faire est d'identifier la ou les décisions de l'administration que vous souhaitez attaquer (un permis de construire, une autorisation ICPE, l'autorisation d'un centre commercial, une déclaration d'utilité publique,...).

Cette décision préalable est nécessaire pour mener un recours contentieux.

Pour que la requête soit recevable, il convient donc d'être en possession d'une décision de l'administration. Cette décision peut émaner, par exemple, de l'État (notamment via la préfet), du département, d'une commune, et elle peut par exemple prendre la forme d'un décret, d'un arrêté ou d'une simple lettre.

S'il n'existe pas de décision de l'administration identifiable (typiquement quand un simple comportement de l'administration vous porte préjudice, sans qu'il existe une décision) : il convient d'abord d'adresser une demande dite demande préalable à l'administration afin qu'elle prenne une décision (demande d'indemnité, cessation d'un trouble, accès à un droit).

Par exemple, si vous avez subi un dommage de la part de l'administration, vous ne pouvez vous adresser directement au juge : il convient d'abord de demander réparation à la personne publique qui va rendre une décision explicite ou implicite dans laquelle elle peut refuser de faire droit à votre demande. C'est cette décision que l'on peut ensuite contester devant le juge.

## ATTENTION

**Certaines décisions de l'administration sont insusceptibles de tout recours : les simples avis, informations, projets, documents préparatoires (comme l'étude d'impact d'un projet) ou déclarations d'intention d'une administration.**

## 2. Quel recours pour quelle cible ?

Il existe deux types de recours.

Les recours administratifs et les recours contentieux. Les seconds se portent devant le juge alors que les premiers sont des demandes faites à l'administration directement.

Une fois la décision administrative identifiée, il existe deux types de recours pour la contester :

- les recours dits "administratifs" (Point 2.A) : avant de contester une décision administrative devant le juge administratif, on va d'abord demander à l'administration de revenir sur la décision. Il s'agit donc de former un recours auprès de l'administration, d'où le titre de "recours administratif".

Le recours administratif est en principe toujours possible, et il est même parfois obligatoire avant de saisir le juge d'un "recours contentieux",

- les recours dits "contentieux", (Point 2.B) c'est-à-dire adressés au juge administratif (en principe au Tribunal administratif, et dans de rares cas directement auprès du Conseil d'Etat). C'est par une "requête" que l'on saisit le juge. Les règles à respecter pour que cette requête soit valable sont nombreuses. Chaque recours est soumis à des règles de "recevabilité", notamment de délai et d'"intérêt à agir" (cf. Point 3), et doit être basé sur des arguments juridiques (cf. Point 4).

### A. LE RECOURS ADMINISTRATIF

Le recours administratif se forme avant toute action en justice. En principe facultatif, il peut permettre d'éviter le recours au juge administratif. Ce droit de recours est libre et gratuit.

Le recours administratif est parfois obligatoire : il s'agit alors d'un cas de "recours administratif préalable obligatoire".

**Le recours administratif est une des manière d'obtenir cette décision contestable, l'autre manière est de simplement effectuer une demande préalable.**

Deux types de recours administratifs sont à votre disposition : le recours gracieux et le recours hiérarchique.

**Le recours gracieux** est le recours déposé par lettre recommandée auprès de l'administration, qui s'adresse directement à la personne qui a pris la décision administrative contestée.

Par exemple, vous pouvez écrire au maire pour lui demander de revenir sur sa décision d'octroyer un permis de construire.

**Le recours hiérarchique** est le recours déposé par lettre recommandée auprès de l'administration, qui s'adresse à l'autorité supérieure à celle qui a pris la décision.

Par exemple, vous pouvez contester la décision d'un préfet auprès du ministre de l'intérieur. Le recours hiérarchique n'est pas toujours possible car il suppose que la personne qui a pris la décision a un supérieur hiérarchique.

Ce n'est pas toujours le cas (par exemple, le maire, lorsqu'il prend une décision au nom de la commune, n'a pas de supérieur hiérarchique : le recours hiérarchique est donc impossible, et seul le recours gracieux est possible).

### B. QUELLE UTILITÉ ?

**Gagner du temps.**

Le délai de recours contentieux correspond au temps dont on dispose pour contester une décision administrative devant le juge administratif.

Le délai du recours contentieux est en général de 2 mois à compter :

- de la publication de la décision par l'administration, s'il s'agit d'une décision dite "réglementaire" (c'est-à-dire qui pose des règles générales et impersonnelles)
- de la "notification" de la décision à la personne concernée s'il s'agit d'une décision dite "individuelle". Dans le cas de décision individuelle, la décision elle-même doit normalement indiquer comment elle peut être contestée.

Si la requête est déposée auprès du juge après l'expiration de ce délai, c'est trop tard et le juge sera obligé de rejeter la requête, sans même regarder qui avait raison ou tort.

Attention : en matière d'urbanisme, il est courant que les délais soient spéciaux (plus courts ou plus longs, comme en matière d'ICPE) et que le point de départ du délai soit spécial (par exemple, en matière de permis de construire, le délai de 2 mois court normalement à compter de l'affichage sur le terrain).

L'intérêt principal du recours administratif, c'est que s'il est formé dans le délai de recours contentieux, cela prolonge ce **délai de recours contentieux** (ci dessous développé). Concrètement, cela veut dire gagner du temps.

Ainsi, si le recours administratif est effectué dans les 2 mois de recours, le délai du recours contentieux est reporté jusqu'au moment où l'administration se prononce sur le recours administratif (soit par un refus ou une acceptation explicite rendue avant 2 mois à compter du recours administratif, soit par le silence gardé pendant 2 mois qui vaut alors rejet du recours administratif).

Lorsqu'il est possible, le recours administratif permet donc de gagner du temps, au mieux deux mois.

Par exemple, pour contester un permis de construire, vous avez normalement deux mois à compter de l'affichage du permis.

C'est souvent très court pour rassembler les pièces et rédiger la requête, surtout sans avocat. Mais vous pouvez exercer un **recours administratif gracieux**, c'est à dire écrire un recommandé au maire lui demandant de revenir sur sa décision.

Il y a peu de chances que vous obteniez gain de cause, mais vous gagnez du temps car vous avez à nouveau deux mois pour attaquer son refus : 2 mois à compter de sa réponse si c'est une réponse explicite, 2 mois à compter d'un délai de deux mois pour une réponse dite implicite de refus. Ainsi, le dépôt d'un recours gracieux permet de se ménager un délai pouvant aller jusqu'à 6 mois - 2 mois pour écrire au maire, 2 mois pour attendre sa réponse, 2 mois pour contester le refus implicite - pour préparer son recours et notamment pour faire réaliser un audit.

## C. LE RECOURS CONTENTIEUX

Le recours contentieux consiste à contester devant le juge administratif (Tribunal administratif, parfois directement le Conseil d'Etat) une décision de l'administration.

Il se distingue ainsi du recours administratif qui est formé auprès de l'administration.

Sauf exception, il n'est pas obligatoire de faire un recours administratif avant de saisir le juge d'un recours contentieux (mais, comme vu plus haut, cela peut être intéressant, surtout pour gagner du temps).

Les recours contentieux sont au nombre de deux : le recours pour excès de pouvoir (REP) et le recours de plein contentieux (RPC).

### Le recours pour excès de pouvoir

Il vise à obtenir du juge l'annulation d'un acte administratif en raison de son illégalité. Le recours à un avocat, bien que fortement conseillé, n'est pas obligatoire.

L'appréciation de la légalité de la décision se fait à la date de son édicton, dès lors :

- L'irrégularité de la publication ou de la notification de l'acte sont sans effet sur la légalité et ne pourront être soulevés devant le juge.

Autrement dit, en général un problème sur l'affichage ou la publication d'une décision n'entraîne pas son annulation (cela aura juste un impact sur le délai de recours contentieux).

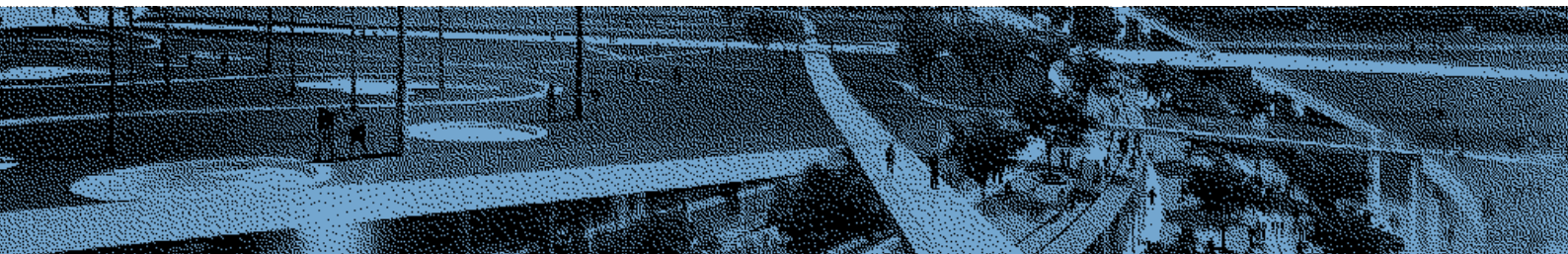
• Les changements de fait ou de droit, survenus après l'édiction de l'acte contesté, n'ont aucune incidence sur l'appréciation du juge.

### **ATTENTION**

**Le REP ne peut faire l'objet d'aucune demande indemnitaire (= demander de l'argent en réparation d'un préjudice/dommage subi) : il s'agit de l'annulation pure et simple de la décision administrative contestée, c'est-à-dire de la faire disparaître juridiquement, comme si elle n'avait jamais existée.**

Par exemple, saisi par des associations, le Conseil d'Etat a jugé que le projet de centre commercial à l'ouest de Toulouse, Val Tolosa, ne présentait pas une utilité publique ce qui ne justifie donc pas la destruction des espèces protégées sur le plateau de la Ménude. Une décision qui ne marque pas la fin officielle du projet, mais rend quasi impossible sa réalisation. L'annulation de la décision administrative attaquée évite ainsi l'imperméabilisation de 6 hectares de terres agricoles et la destruction de plus de 2 hectares de bois

Autre exemple, en février 2019, le juge administratif a donné raison aux associations qui avaient déposé un recours contre le permis d'exploitation d'or au lieu-dit Bœuf-mort en Guyane. Le juge a pris en compte les arguments des associations et la violation par la compagnie des dispositions du code de l'environnement relatives à l'étude d'impact. La compagnie avait en effet "saucissonné" les projets pour éviter de prendre en compte l'impact cumulé et celui à proximité immédiate, ce qui est illégal puisque cela amoindrit de manière artificielle l'impact pourtant considérable du projet. Le juge a également reconnu la violation du droit obligeant l'Etat à assurer l'autonomie de l'autorité indépendante afin de garantir l'objectivité des avis rendus sur les demandes.



### **Le recours de plein contentieux**

Le RPC est le recours du contentieux de la responsabilité et de manière plus générale il vise à la reconnaissance de droits dits "subjectifs".

Il sera utilisé lorsqu'il s'agit de demander autre chose au juge que d'annuler une décision administrative, par exemple lorsqu'il s'agit de demander de l'argent au titre de "dommages-intérêts", de changer (sans la faire disparaître) une décision de l'administration, d'appliquer ou d'annuler un contrat administratif.

**La représentation par un avocat est ici obligatoire.**

Exemples : maintien d'une situation à laquelle l'administration a mis fin, violation de dispositions d'un contrat etc.

Une question de légalité (exemple : compétence de l'auteur de l'acte ayant causé un préjudice) pourra également être soulevée.

Le RPC peut être accompagné d'une demande de réparation du préjudice causé.

Exemple : recours visant à demander l'annulation de la décision de l'administration refusant une indemnisation, assortie d'une demande d'indemnisation du préjudice.

Domaines de prédilection du RPC : contentieux des bâtiments menaçant ruine, contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

### **Le tribunal administratif**

Le tribunal administratif compétent est celui du ressort (territoire) où siège l'administration qui a pris la décision contestée, sauf exceptions (notamment en urbanisme ; lorsqu'un "immeuble" - qui peut être une usine, une maison, un centre commercial - est en cause ; en matière de marché public). Voir en détails ici.

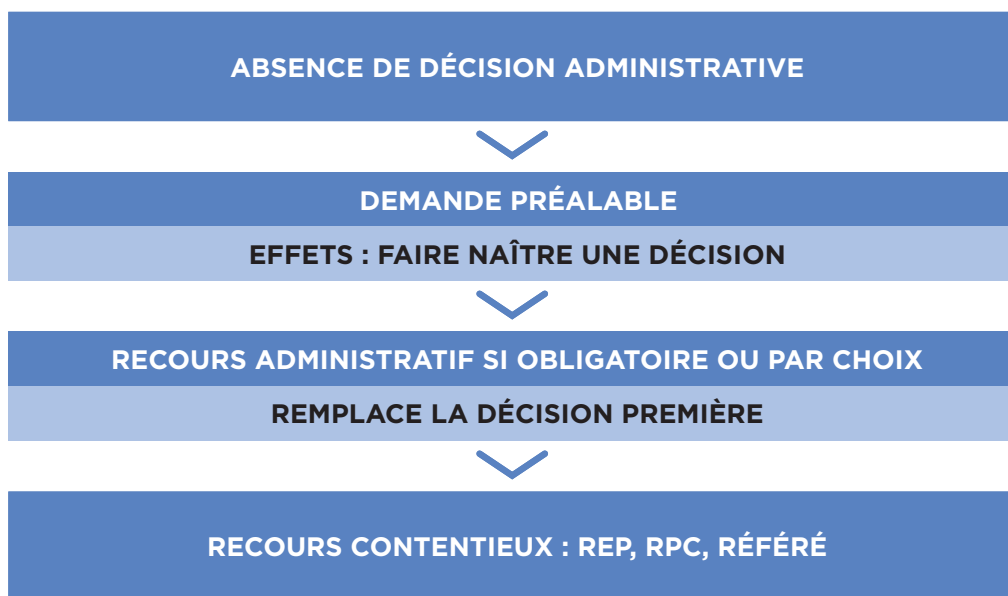
## D. CONCRÈTEMENT, QUEL RECOURS POUR QUELLE DEMANDE ?

Le recours pour excès de pouvoir sera celui utilisé lors de la demande d'annulation d'un permis, ou encore d'une déclaration d'utilité publique.

Alors que le recours de plein contentieux sera celui utilisé quand on essaye d'obtenir une indemnisation suite à un préjudice ou encore pour contester un contrat administratif (tel qu'un marché public, un partenariat public privé, une délégation de service public).

## E. EN IMAGE

Nécessaire recours administratif préalable en cas d'absence de décision de l'administration :



## 3. Le recours doit avant tout être recevable

Est dit "recevable" le recours qui remplit les conditions nécessaires à son examen par le juge. Ainsi un recours non recevable ne sera pas examiné par le juge.

### A. UN RECOURS ADMINISTRATIF PRÉALABLE EST-IL OBLIGATOIRE DANS MA SITUATION ?

Le recours administratif préalable prend la forme d'un courrier recommandé envoyé à l'administration et peut conserver le délai de recours (article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration [1]).

Dans certains cas, ce type de recours est obligatoire avant de pouvoir introduire un recours contentieux devant le juge administratif. C'est le recours administratif préalable obligatoire (RAPO). La procédure est gratuite.

Quelques exemples de recours administratifs préalables obligatoires :

- Contentieux fiscal
- Accès aux documents administratifs
- Accès aux professions réglementées
- Fonction publique
- Contentieux des étrangers

#### **ATTENTION**

**S'il n'est pas exercé alors qu'il est obligatoire, le recours juridictionnel est irrecevable.**

#### **Issue :**

L'administration dispose d'un délai de 2 mois pour répondre. Elle peut décider de retirer la décision, de la régulariser ou bien refuser de vous donner raison.

**La réponse au recours administratif préalable obligatoire se substitue à l'acte initial** (article L. 412-7 du code des relations entre le public et l'administration <sup>[2]</sup>) et le requérant dispose alors d'un délai de deux mois pour contester cette décision.

**Le silence gardé par l'administration pendant un délai de deux mois vaut refus** (article L. 411-7 du code des relations entre le public et l'administration <sup>[3]</sup>) et le recours pour agir devant le tribunal administratif est alors de deux mois à compter du refus (cf. plus haut).

## **B. SUIS-JE DANS LES DÉLAIS ?**

La vérification des délais est primordiale. En effet, en cas de non-respect des délais prévus pour contester une décision administrative, votre demande sera refusée.

En cas de manque de temps, les délais peuvent être prorogés en introduisant un recours administratif (voir ci-dessus).

Le délai de recours contre une décision de l'administration est de 2 mois (délai franc) à partir de sa publication ou de sa notification (article R. 421-1 du code de justice administrative) sauf exception (comme en matière d'ICPE).

### **Le délai court à partir du moment où :**

- La décision a été publiée s'il s'agit d'un acte réglementaire,
- La décision est affichée (permis de construire, par exemple),
- La décision a été notifiée s'il s'agit d'un acte individuel. La notification doit préciser les délais et voies de recours. Si ce n'est pas le cas, ces délais ne vous sont pas opposables pendant une période indicative d'une année, modulable au cas par cas par le juge administratif.

Si la décision administrative contestée résulte du silence gardé par l'administration sur votre demande (décision implicite), le délai est de 2 mois à partir de la date de rejet (article R. 421-2 du code de justice administrative <sup>[4]</sup>).

Le délai peut être différent pour certains recours (ainsi par exemple en matière d'élections municipales : 5 jours). A ce titre, la décision contestée indique les voies et délais de recours applicables.

Pour les décisions individuelles, les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés dans la notification de la décision, ainsi que les voies de recours (article R. 421-5 du code de justice administrative <sup>[5]</sup>). Lorsque la notification ne mentionne pas les délais de recours, le délai est d'un an modulable au cas par cas par le juge administratif (Conseil d'état, n° 387763, 13 juillet 2016, Cjzabaj).

Ainsi, dans le cas d'absence de mention des délais ou de voies de recours d'une décision individuelle, les délais de droit commun (2 mois) ne sont pas opposables pendant une période indicative d'une année.

## **C. SUIS-JE RECEVABLE EN TANT QUE REQUÉRANT ?**

Plusieurs conditions relatives à la personne qui souhaite intenter le recours doivent être remplies : avoir la capacité d'agir (a), avoir un intérêt à agir (b), et la représentation par un avocat si nécessaire (c).

### **a) Avoir la capacité d'agir**

- Pour un particulier : sont incapables d'agir en justice les mineurs non émancipés et les majeurs protégés, ou victime de condamnation pénale emportant leur interdiction légale.
- Pour une association : il convient d'avoir la personnalité morale pour agir en justice. Une association peut toutefois agir en justice même si elle n'est pas déclarée. Sa capacité est limitée par les textes.

Par exemple, en matière d'urbanisme, les associations de protection de l'environnement ne peuvent agir que si le dépôt de leur statut est antérieur à la décision contestée (Art. L. 600-1-1 code de l'urbanisme <sup>[6]</sup>).

### **b) Avoir un intérêt à agir**

Il s'agit ici d'expliquer d'abord en quoi vous êtes directement et personnellement concerné.

- Pour un particulier, il s'agira par exemple de démontrer que votre qualité de riverain proche fait que vous êtes particulièrement impacté par la décision (un permis de construire un bâtiment, une autorisation d'exploiter une usine, un refus de régler un problème de pollution).

### **ATTENTION**

**“Proche” signifie “très proche”. Quelques centaines de mètres seront vraisemblablement trop distants pour que le juge vous reconnaisse l'intérêt à agir.**

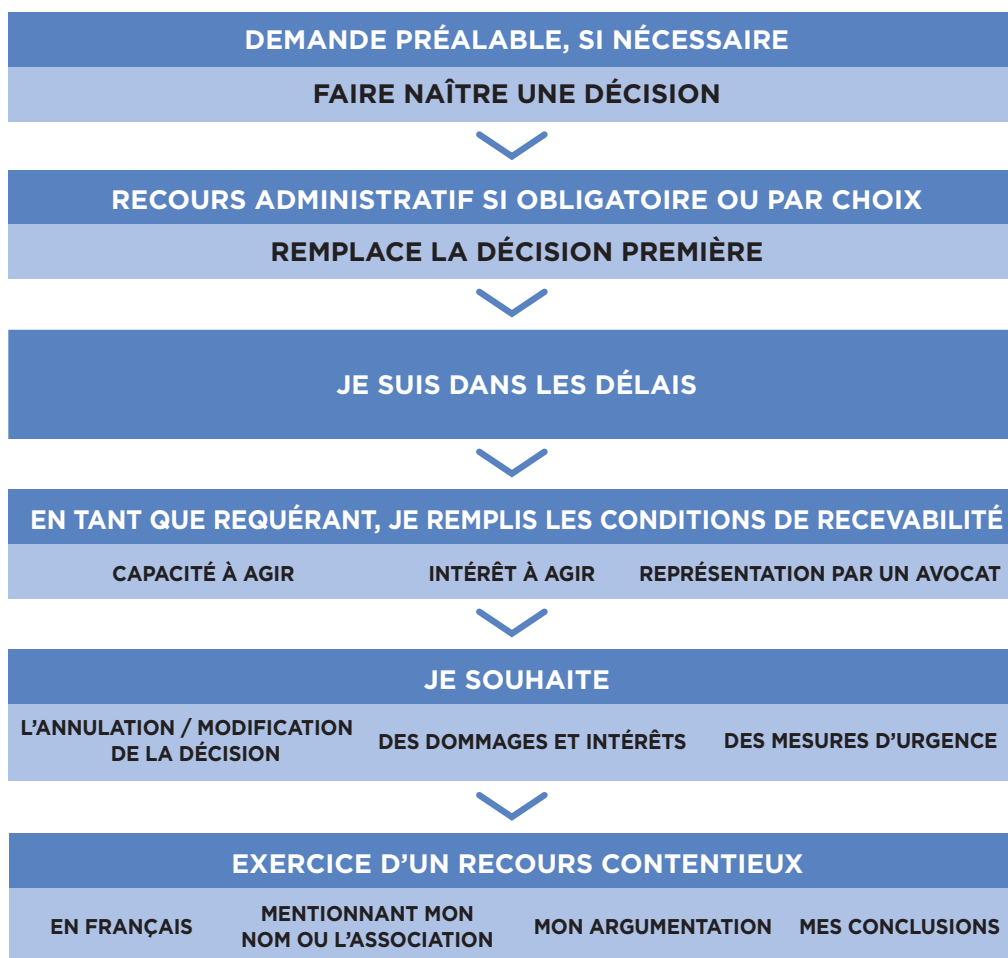
- Pour une association locale de défense de l'environnement, il s'agira soit de détenir l'agrément nécessaire au fait de se constituer partie civile soit d'être une association créée depuis suffisamment de temps et de démontrer que de part les missions définies dans vos statuts (exemple : protection des atteintes environnementales sur la commune de XXX ou dans le département XX) vous êtes directement touchés par la décision en question.

Votre intérêt à contester une décision administrative doit en outre être légitime (repose sur un droit qui n'est pas illégitime), pertinent (suffisamment important et sérieux) et certain (l'atteinte signalée ne doit pas représenter une simple éventualité).

### c) Être ou non représenté par un avocat

L'obligation de représentation par un avocat dépend du recours exercé, par exemple il est obligatoire lors d'un recours de plein contentieux mais en première instance un recours pour excès de pouvoir peut se faire sans avocat. Les procédures d'urgence tels que les référés peuvent aussi être mise en œuvre sans avocat.

## LES GRANDES ÉTAPES POUR MENER À BIEN LE RECOURS



## 4. Procédure concrète pour annuler une décision administrative

Le REP (recours pour excès de pouvoir) vise à demander au juge le prononcé d'une annulation d'une décision administrative en raison de son illégalité. Le recours à un avocat, bien que fortement conseillé, n'est pas obligatoire.

L'appréciation de la légalité de la décision se fait à la date de son édicition, dès lors :

- L'irrégularité de la publication ou de la notification de l'acte sont sans effet sur la légalité et ne pourront être soulevés devant le juge.
- Les changements de fait ou de droit, survenus après l'édicition de l'acte contesté, n'ont aucune incidence sur l'appréciation du juge.



## ATTENTION

**Le REP ne peut faire l'objet d'aucune demande indemnitaire : il s'agit de l'annulation pure et simple de l'acte administratif contesté.**

**Il convient dans un premier temps d'identifier le tribunal compétent.**

Il s'agit le plus souvent du tribunal administratif du ressort du siège de l'autorité qui a pris la décision, sauf exceptions (notamment en urbanisme ; lorsqu'un "immeuble" - qui peut être une usine, une maison, un centre commercial - est en cause ; en matière de marché public). Voir en détails [ici](#). ([lien URL ?](#))

Exemple : Le tribunal administratif de Melun si vous contestez un permis de construire pris par le maire de Melun ou d'Arcueil, qui dépend également de Melun. Le tribunal de Montreuil si vous contestez une délibération de la région Ile de France dont le siège est à Saint-Ouen.

Vous trouverez les coordonnées de votre Tribunal administratif en cliquant [ici](#). Pour les décisions à caractère national (arrêtés ministériels), le Conseil d'Etat peut être compétent.

### Qu'est-ce qu'une requête ?

La procédure est pour l'essentiel écrite : il s'agira ensuite de présenter une "requête introductive d'instance", c'est à dire un mémoire ou courrier dans lequel vous développez les faits, la procédure, vos arguments et exposez vos demandes (ici : l'annulation de l'acte administratif contesté).

La première partie de la requête consiste en une brève présentation de la situation : les faits (contexte) et la procédure éventuelle de prise de décision de la ou des et décisions administratives contestées).

Une seconde partie essentielle consiste à expliquer en quoi vous avez "intérêt à agir", c'est à dire en quoi vous êtes directement et personnellement concerné-e (riverain-e proche, association locale de défense de l'environnement....). Si vous êtes une association, il conviendra de préciser en quoi les statuts de l'association vous permettent de prétendre à la contestation de tel acte administratif.

En outre, une sous partie devra être consacrée à la justification de votre capacité à agir (il s'agit de justifier de l'agrément de l'association).

### Faire valoir ses arguments :

Dans un troisième temps, il convient de contester le bien fondé de la décision en avançant vos arguments juridiques. Deux types de moyens peuvent être soulevés à l'appui d'un recours administratif : les moyens de légalité externe et les moyens de légalité interne.

## LES MOYENS DE LÉGALITÉ EXTERNE

Les moyens qui relèvent de ce que l'on appelle la légalité externe de la décision (aussi appelés moyens de forme) sont :

- L'incompétence (l'auteur de la décision n'avait pas compétence pour la prendre)
- Le vice de forme (une formalité importante a été omise)
- Le vice de procédure (la procédure de prise de décision n'a pas été suivie, par exemple la consultation du public ou d'une commission).

## LES MOYENS DE LÉGALITÉ INTERNE

Les moyens qui relèvent de ce que l'on appelle la légalité interne de la décision (aussi appelés moyens de fond) sont :

- La violation directe de la loi et l'erreur de droit (l'administration, sous différentes formes, a pu ne pas respecter le texte de loi applicable) ;
- L'erreur de fait : erreur sur la matérialité des faits ou erreur sur la qualification juridique des faits ;
- Le détournement de pouvoir (l'administration a utilisé un pouvoir ou une procédure dont elle ne disposait pas pour prendre la décision contestée ou l'administration a utilisé une de ses prérogatives dans un but différent de celui pour lequel cette prérogative existe, par exemple : un but privé).

Une partie “conclusion” doit figurer à la fin du mémoire afin d’effectuer une liste des demandes (par exemple : demande l’annulation de l’arrêté du préfet untel en date du tant portant sur...). Cette partie est très importante. Passé le délai de recours contentieux, elle ne peut pas être modifiée.

Il convient de joindre en annexe de la requête la copie de la décision attaquée ainsi que les pièces qui complètent vos arguments.

Un modèle de requête peut être retrouvé sur le site de la FNE Paca :  
([https://fnepaca.fr/wp-content/uploads/2012/08/modele\\_rep\\_fne\\_paca.pdf](https://fnepaca.fr/wp-content/uploads/2012/08/modele_rep_fne_paca.pdf)).

S’ensuit en général un échange de mémoires (des écrits) où la partie en défense (dite “défenderesse”, qui sera l’administration) se justifie et répond aux arguments juridiques. Vous pouvez répondre par un nouveau mémoire.

Puis le juge clôt l’instruction (c’est-à-dire ordonne que l’on cesse cet échange de mémoires) et fixe une audience à l’issue de laquelle il tranche le litige et peut décider d’annuler la décision.

Il faut compter en général un à deux ans pour l’ensemble de la procédure. Pour cette raison, la loi a mis en place des procédures d’urgence, en particulier le référé-suspension (cf infra).

## 5. Modifier une décision administrative

**Rappel : pour le Recours de Plein Contentieux, la représentation par un avocat est obligatoire.**

Après avoir identifié le tribunal administratif compétent (ou le cas échéant la nécessité de saisir directement le Conseil d’état, cf supra), la constitution de la requête introductive d’instance suit le même cheminement que pour le REP.

Il conviendra dans un premier temps de faire un rappel des faits et de la procédure, puis de défendre son intérêt à agir et sa capacité à agir. Par la suite, un exposé des moyens (de légalité externe et/ou interne) et une conclusion listant les demandes devront figurer dans la requête.

Ici, **les demandes pourront toutefois varier : le juge ne se limite pas à annuler ou valider un acte administratif**. Le juge peut ainsi procéder à une réformation (modification) de l’acte administratif, voire à sa substitution. En outre, le juge peut condamner l’administration à des dommages et intérêts.

Exemples des pouvoirs du juge en matière d’ICPE :

- Apprécier la précision ou l’importance des conditions fixées par l’administration lors de la délivrance de l’acte (d’autorisation par exemple)
- Rechercher si le maintien de telle installation présente des dangers pour l’environnement
- Autoriser ou refuser l’implantation d’une installation ou d’un ouvrage
- Annuler la décision attaquée.

## 6. Condamner une administration à payer des dommages intérêts

Seul le Recours de Plein Contentieux permet d’introduire des demandes en vue d’obtenir une condamnation pécuniaire de l’administration.

Cette demande devra alors être introduite dans le cadre d’un recours en plein contentieux et pourra l’être en parallèle d’un REP.

La condamnation au paiement de dommages et intérêts figurera dans les demandes dans la conclusion du recours.

Il conviendra à ce titre d’établir avec précision quels sont les préjudices subis et d’en rapporter la preuve. Il existe différents types de préjudices indemnisables :

- le préjudice physique : atteinte à la santé ou à l’intégrité physique d’une personne
- le préjudice moral : atteinte au bien-être affectif, à l’honneur
- le préjudice matériel : atteinte aux biens d’une personne ou à ses intérêts financiers

**Le préjudice pour être indemnisable doit être réel, direct et certain.**



## 7. Prendre des mesures d'urgence contre une décision administrative

Les procédures au fond sont très longues c'est pourquoi en cas de danger mais aussi de construction qui deviendra permanente, les procédures d'urgence sont essentielles.

### A. LE RÉFÉRÉ-SUSPENSION (ARTICLE L.521-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE [7])

Il s'agit d'une procédure d'urgence dans laquelle le juge administratif tranche le litige en quelques semaines. Il permet d'obtenir la suspension de la décision, suspension provisoire en attendant la décision du juge du fond (c'est-à-dire celui saisi du recours contentieux principal, qui se prononcera dans 18 mois au mieux).

Pour cette raison, un référé suspension est toujours accompagné d'un recours pour excès de pouvoir au fond sinon il n'est pas recevable.

Concrètement, cela se matérialise par le dépôt devant le juge administratif compétent de deux mémoires, l'un étant le mémoire introduisant le référé suspension, l'autre le recours pour excès de pouvoir, chacun mentionnant l'autre dans les annexes.

Pour introduire un référé suspension, il convient remplir les conditions suivantes : (a) justifier d'une urgence, (b) démontrer qu'il y a de sérieuses raisons de penser que la décision est illégale.

#### a) Justifier d'une urgence

L'urgence est appréciée selon la situation. Le préjudice doit être grave et immédiat mais le juge peut ne pas suspendre une décision s'il estime que cette suspension «porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité». A noter que la décision ne doit pas être totalement exécutée sinon le référé n'a pas d'intérêt.

**De plus en matière environnementale l'urgence n'est pas requise.**

#### b) Démontrer qu'il y a de sérieuses raisons de penser que la décision est illégale

Pour illustrer les doutes sérieux sur la légalité de la décision, vous pouvez reprendre les moyens de légalité externe et interne présentés plus haut dans la partie recours pour excès de pouvoir.

Par exemple, il est possible de demander la suspension d'une décision de mise à exécution de travaux de nature à porter un dommage grave et irréversible à un site naturel de grand intérêt, d'une décision refusant la convocation d'un conseil municipal ou encore celle ordonnant la dissolution d'un établissement public de coopération intercommunale lorsque les conditions du référé sont remplies.

**La procédure est gratuite. L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire mais vivement conseillée.**

La requête peut être effectuée en ligne (<https://citoyens.telerecours.fr/>) ou être déposée auprès du greffe du tribunal administratif concerné. Elle doit contenir la mention « référé » et contenir : l'objet de la demande, l'exposé des faits et les arguments démontrant le bien fondé et l'urgence de la demande.

De plus, il convient de joindre à la requête deux documents :

- Copie de la demande d'annulation de la décision (recours pour excès de pouvoir)
- Copie de la décision de l'administration

### EXEMPLES

À Grenoble en 2014, le juge des référés du tribunal administratif a suspendu l'arrêté du préfet de l'Isère ayant délivré une autorisation « loi sur l'eau » à la société Roybon Cottages.

Il a considéré qu'un doute existait sur la légalité de cette décision en raison de l'absence de saisine de la Commission nationale du débat public sur le projet de « Center Parc », laquelle est obligatoire pour les équipements touristiques

dont le coût estimatif excède 300 millions d'euros. A cet égard, il a pris en compte le coût du projet dans son ensemble et non uniquement celui des seuls travaux autorisés au titre de la loi sur l'eau.

Cette décision en référé a donc bloqué tous travaux dans l'attente de la décision au fond.

A Nice en 2015, le juge des référés a suspendu l'autorisation des pesticides Closer et Transform, des insecticides controversés. Le juge des référés a estimé que **les deux conditions permettant une suspension des autorisations étaient réunies**. Le moyen avancé par l'ONG selon lequel les autorisations accordées ne respecteraient pas le principe de précaution était «de nature à faire naître un doute sérieux» car les Autorisations de Mise sur le Marché ne garantissent pas avec certitude l'utilisation exclusive et conforme des produits par les professionnels, ni leur formation effective à l'utilisation des insecticides, ni que les doses utilisées ne présentent pas de danger pour les abeilles et la santé publique. Quant à la condition d'urgence, elle est remplie «en raison des conséquences imprévisibles et irréversibles» de l'utilisation de ces produits sur l'environnement.

## **B. LE RÉFÉRÉ LIBERTÉ (ARTICLE L. 521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE <sup>[8]</sup>)**

Le référé liberté est également une procédure d'urgence, dans laquelle le juge tranche le litige en 48 heures.

Il permet de demander au juge de prendre très rapidement une mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale si l'administration y porte atteinte de manière grave et illégale. Cependant, la saisine du juge n'a pas pour effet de suspendre la décision administrative.

Pour introduire un référé liberté, il convient remplir les conditions suivantes : (a) justifier d'une urgence, (b) démontrer qu'une liberté fondamentale est en cause, (c) démontrer que l'atteinte portée à cette liberté est grave et manifestement illégale.

### **a) Justifier d'une urgence**

Dans le cadre d'un référé liberté, il est indispensable de caractériser une situation d'extrême urgence. La situation d'urgence est généralement constituée par l'atteinte à la liberté individuelle : plus celle-ci est grave et continue plus elle risque de faire naître une situation d'urgence.

### **b) Démontrer qu'une liberté fondamentale est en cause**

Exemples : Liberté de réunion, liberté d'aller et de venir, liberté d'expression, droit de propriété, le libre accès des riverains à la voie publique, le droit au respect de la vie, le droit à l'hébergement d'urgence etc. Le droit à l'environnement, ni la méconnaissance du principe d'égalité ne sont des libertés fondamentales au sens du référé liberté.

### **c) Démontrer que l'atteinte portée à cette liberté est grave et manifestement illégale**

Le caractère manifestement illégal de l'atteinte à la liberté fondamentale en cause doit s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises.

La procédure est gratuite. L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire mais vivement conseillée.

La requête peut être effectuée en ligne (<https://citoyens.telerecours.fr/>) ou être déposée auprès du greffe du tribunal administratif concerné. Elle doit contenir la mention « référé » et contenir : l'objet de la demande, l'exposé des faits et les arguments démontrant le bien fondé et l'urgence de la demande.

Par exemple, on peut utiliser le référé liberté pour protéger différentes libertés fondamentales parmi lesquelles (liste non exhaustive), la liberté d'aller et de venir, le droit d'asile, la liberté d'association, la liberté syndicale...

## **C. LE RÉFÉRÉ MESURES-UTILES (ARTICLE L. 521-3 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE <sup>[9]</sup>)**

Il est possible de former un référé conservatoire ou référé « mesures utiles » comme il est souvent dénommé, pour demander au juge d'ordonner toutes mesures visant à sauvegarder vos droits avant que l'administration ait pris une décision.

Les mesures que le juge peut adopter se traduisent concrètement par des injonctions qui peuvent être adressées à des personnes privées ou publiques.

### **EXEMPLES**

A l'égard d'une personne privée, le juge peut par exemple imposer au constructeur d'un immeuble d'exécuter des travaux pour éviter une aggravation des désordres survenus dans l'immeuble. Autre exemple, il peut imposer à un concessionnaire de service public en fin de contrat de cesser son activité afin de réorganiser le service.

A l'égard d'une personne publique, le juge peut par exemple émettre une injonction à un maire de constater une infraction aux règles d'urbanisme, à un département d'effectuer certains travaux, à une autorité administrative de communiquer certains documents à l'administré.

L'obligation imposée peut être assortie d'une astreinte ainsi que d'un délai pour s'y conformer.

Pour introduire un référé mesures utiles, il convient de remplir trois conditions : (a) justifier d'une urgence, (b) démontrer le caractère utile de la mesure, (c) démontrer que l'administration n'a pas encore pris de décision sur l'affaire en question.

### **a) Justifier d'une urgence**

Elle se justifie par le fait que la mesure conservatoire risque d'affecter la situation des parties. Trois cas d'urgence peuvent être distingués :

Lorsque le comportement en cause est susceptible de créer ou d'aggraver un risque immédiat lié à une situation dangereuse ou dommageable ;

Lorsque le comportement en cause est susceptible d'empêcher le maintien ou le rétablissement du fonctionnement normal d'un service public ;

Lorsque le comportement en cause est susceptible d'empêcher la formation d'un recours juridictionnel.

### **b) Démontrer le caractère utile de la mesure**

La mesure qui est demandée au juge doit être nécessaire au regard de l'ensemble des circonstances d'espèces. Cette condition n'est que très rarement opposée pour empêcher le prononcé d'une mesure conservatoire.

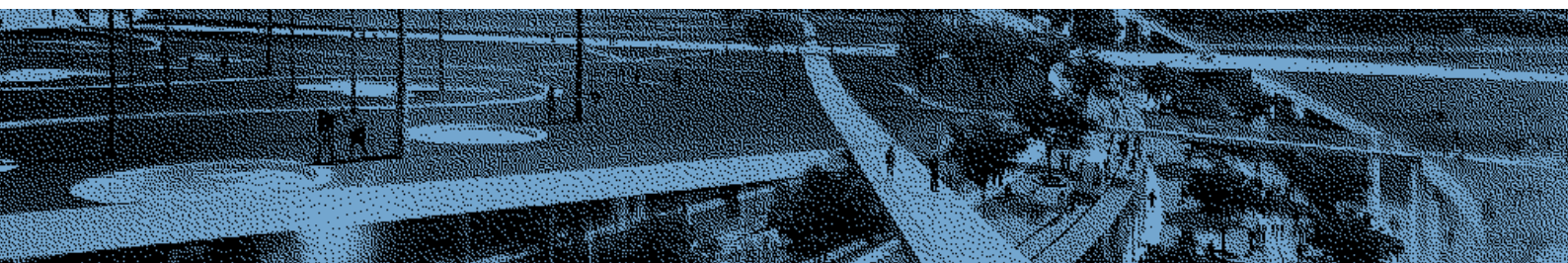
### **c) Démontrer que l'administration n'a pas encore pris de décision sur l'affaire en question**

Si c'est le cas, il faut faire un référé suspension pour demander la suspension de l'application de la décision.

La procédure est gratuite. L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire mais vivement conseillée.

La requête peut être effectuée en ligne (<https://citoyens.telerecours.fr/>) ou être déposée auprès du greffe du tribunal administratif concerné. Elle doit contenir la mention « référé » et contenir : l'objet de la demande, l'exposé des faits et les arguments démontrant le bien fondé et l'urgence de la demande.

Par exemple, en septembre 2019 à Rouen, des associations de victimes de l'incendie de Lubrizol ont introduit un référé mesures utiles. Le juge des référés du tribunal administratif de Rouen a dès lors nommé un expert indépendant spécialiste en chimie et produits industriels pour procéder à « un constat des conséquences environnementales » de l'incendie de l'usine chimique Lubrizol



## **LEXIQUE DES TERMES**

**Administration** : c'est le terme générique. C'est en général pour identifier l'autorité administrative dont on attaque la décision. Cela peut donc désigner le maire et sa mairie, le préfet et la préfecture, l'inspecteur du travail, le ministre...

**Capacité à agir** : nécessite de posséder un titre ou un droit particulier pour pouvoir intenter l'action. Par exemple, les associations doivent présenter leur agrément.

**Conclusions** : document qui contient l'exposé des moyens de fait ou de droit sur lesquels se fondent les prétentions et les défenses des parties. Il permet de résumer les demandes.

**Délais (de recours)** : laps de temps pendant lequel il est possible d'introduire un recours. Ce délai commence à courir à compter de la notification ou de la publication de la décision administrative. Il s'agit généralement d'un délai franc de deux mois.

**Demandes** : ensemble des prétentions d'une partie. Ces dernières sont jointes à la fin des conclusions. Par exemple : annulation de la décision, modification de la décision, indemnisation, etc.

**Intérêt à agir** : première condition nécessaire à l'exercice d'une action en justice, l'intérêt à agir consiste en démontrer que vous êtes légitime à contester la décision administrative. Cet intérêt doit être personnel, direct, certain, légitime et pertinent.

**Juge du fond** : juge de la procédure classique, "normale" et non pas de l'urgence (référé).

**Litige** : différend entre deux ou plusieurs personnes relatif à l'octroi ou à l'exercice d'un droit.

**Moyens** : les moyens sont les raisons de fait ou de droit dont les parties se prévalent pour fonder leurs prétentions ou défenses.

**Moyens de légalité externe** : moyens relatifs aux conditions de forme de la décision.

**Moyens de légalité interne** : moyens relatifs aux conditions de fond de la décision.

**Notification** : formalité par laquelle on tient officiellement informé du contenu d'un acte ou d'une décision de justice. La notification fait courir les délais.

**Parties (au litige)** : désigne l'ensemble des personnes impliquées dans le litige, demandeur et défendeur.

**Demandeur** : aussi synonyme de requérant, désigne la personne qui a pris l'initiative d'engager une procédure contentieuse.

**Défendeur** : désigne la personne contre qui la procédure contentieuse est engagée.

**Recours administratif** : demande faite à l'administration.

**Recours gracieux** : recours adressé directement à la personne qui a pris la décision administrative contestée.

**Recours hiérarchique** : recours adressé au supérieur hiérarchique de la personne qui a pris la décision administrative contestée.

**Recours contentieux** : recours permettant de contester devant un tribunal administratif une décision émanant de l'administration.

**Requérant** : synonyme de "demandeur", le requérant désigne la personne qui a pris l'initiative d'engager une procédure judiciaire en déposant une "requête".

**Référé** : procédure d'urgence, qui permet d'obtenir des décisions provisoires, en attendant la décision au fond, "la vraie décision".

[1] Article L. 411-2 du code des relations avec le public et l'administration : "Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai.

Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés."

[2] Article L. 412-7 du code des relations entre le public et l'administration : "La décision prise à la suite d'un recours administratif préalable obligatoire se substitue à la décision initiale."

[3] Article L. 411-7 du code des relations entre le public et l'administration : "Ainsi qu'il est dit à l'article L. 231-4, le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'autorité compétente vaut décision de rejet."

[4] Article R. 421-2 du code de justice administrative : "Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours. La date du dépôt de la demande à l'administration, constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête."

[5] Article R. 421-5 du code de justice administrative : "Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision."

[6] Article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme : "Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire."

[7] Article L. 521-1 du code de justice administrative : "Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision."

[8] Article L. 521-2 du code de justice administrative : "Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures."

[9] Article L. 521-3 du code de justice administrative : "En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative."