

Intérêt à agir des associations de protection de l'environnement agréées : pour l'application de l'article L. 141-2 du code de l'environnement, le terme de décision administrative doit être compris comme pouvant viser un contrat administratif

Lire les conclusions de :

Christine Psilakis

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Valentin Lamy

Associations agréées pour la protection de l'environnement et contribuables locaux : une illustration des obstacles de *Tarn-et-Garonne*

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 24LY00656 – Association Lac d'Annecy Environnement et M.W. – 06 novembre 2025 – C+ [↗](#)

en lien avec 24LY00657

INDEX

Mots-clés

Domaine public, Association de protection de l'environnement agréée, L. 141-2 du code de l'environnement, Concession domaniale, Contrat administratif, Décision administrative

Rubriques

Propriétés publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ Tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses, est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles [1].

² En vertu de l'article L. 141-2 du code de l'environnement, les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du même code, justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément, dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément. Le terme de décision administrative, pour l'application de ces dispositions, doit être compris comme visant, le cas échéant, un contrat.

³ Pour établir l'intérêt lui donnant qualité pour agir contre des contrats emportant autorisation d'occupation temporaire d'une dépendance domaniale communale sur les rives du lac d'Annecy, une association peut utilement se prévaloir de l'agrément qui lui a été délivré pour la protection du site de ce lac, la recevabilité de son action étant analysée au regard des effets qu'est susceptible d'entraîner l'exécution des clauses du contrat sur le site.

24-01-02-01-01-02, Domaine public, Régime d'occupation, Utilisations privatives du domaine, Contrats et concessions
24-01-02-01-01-05, Domaine public, Régime d'occupation, Utilisations privatives du domaine, Constitutions de droits réels
54-01-04, Procédure, Introduction de l'instance, Intérêt pour agir
54-01-05-01, Procédure, Introduction de l'instance, Qualité pour agir, Qualité pour agir des organisations

NOTES

[1] Cf. CE, Assemblée, 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994,
A [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Christine Psilakis

rapporteuse publique à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.10281](https://doi.org/10.35562/alyoda.10281)

¹ Les deux affaires qui viennent d'être appelées vont vous donner l'occasion de vous pencher à nouveau sur l'intérêt pour agir dans un contentieux de type *Département de Tarn-et-Garonne* [1], autrement dit, d'un recours de tiers contestant la validité d'un contrat.

² Les faits sont les suivants :

³ La commune de Talloires-Montmin est propriétaire d'un ensemble immobilier dénommé « Talloires Espace Lac » d'une superficie de 8 500 m², situé au bord du lac d'Annecy. Cet ensemble, construit dans les années 1920 pour accueillir des jeunes en séjours de loisirs puis les salariés d'une entreprise privée avant d'être racheté par la commune, se compose d'une plage aménagée et de neuf bâtiments.

⁴ Souhaitant réhabiliter ce site, la commune de Talloires-Montmin a conclu, le 13 décembre 2019, un bail emphytéotique administratif (BEA) d'une durée de 40 ans avec la société Talloires Plage, chargée d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation, ce bail prévoyant une condition suspensive de purge des recours contre les autorisations d'urbanisme nécessaires.

⁵ Ces décisions, ainsi que le permis de construire obtenu par l'emphytéote ont suscité un contentieux initié par l'association Lac d'Annecy Environnement. Aussi, dans l'attente de la prise d'effet de ce bail, la commune de Talloires-Montmin a conclu à titre provisoire, le 12 mars 2020, une concession domaniale avec la société Espace Lac Exploitation, cette société n'étant qu'une émanation de l'emphytéote, puisque la société titulaire est composée des mêmes personnes physiques. Cette concession prévoyait que le titulaire exploite les installations à minima, de façon notamment à ne pas perdre les licences nécessaires pour les activités de restauration.

⁶ L'association Lac d'Annecy Environnement a donc attaqué devant le tribunal administratif de Grenoble :

- Sur le terrain du recours pour excès de pouvoir, l'annulation de la délibération du 9 décembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Talloires-Montmin a approuvé le choix du cocontractant de la commune, a approuvé le bail et a autorisé le maire à le signer, le refus opposé implicitement à son recours gracieux et contre les décisions du maire de signer ce bail et de conclure cette concession provisoire.

- Sur le terrain d'un recours de pleine juridiction en formant des conclusions en contestation de validité du bail du 13 décembre 2019 et de la concession domaniale du 12 mars 2020.

7 Cette demande a été rejetée par le tribunal dans le premier des deux jugements attaqués devant vous en appel sous la requête n° 24LY00656.

8 Les contentieux n'étant toujours pas purgés un an plus tard, le maire de la commune a décidé de conclure un avenant à la convention domaniale afin de revoir les conditions d'indemnisation du titulaire de la concession domaniale dans le cas où le BEA deviendrait caduc.

9 La délibération du 25 janvier 2021 par laquelle le conseil municipal de Talloires-Montmin a autorisé le maire à signer un avenant à la concession domaniale du 12 mars 2020 conclue entre cette commune et la société Espace Lac Exploitation ainsi que cet avenant ont fait l'objet d'une demande tendant à leur annulation par la même requérante à laquelle s'est adjoint M. X. qui se présente comme un contribuable local.

10 Là encore les requérants ont positionné leur demande sur le double terrain : recours pour excès de pouvoir sur les actes détachables et recours en contestation du contrat. Et cette demande a été rejetée par un second jugement du tribunal qui est attaqué devant vous sous le n° 24LY00657.

Sur la première affaire

11 Pour la rejeter, le tribunal administratif de Grenoble a tout d'abord requalifié le recours dont il était saisi comme un recours *Département de Tarn-et-Garonne* et en a conséquence déduit l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération du 9 décembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Talloires-Montmin a approuvé le choix du cocontractant de la commune, a approuvé le bail et a autorisé le maire à le signer, ensemble le refus opposé implicitement à son recours gracieux et contre les décisions du maire de signer ce bail et de conclure une concession provisoire.

12 Nous pensons que le tribunal s'est placé à raison sur ce terrain et ce, pour deux motifs.

13 Premièrement, est-il besoin de vous le rappeler, l'objectif poursuivi par la décision *Département de Tarn-et-Garonne* était, comme l'a souligné son rapporteur public Bertrand Dacosta,

« de déplacer l'intégralité du débat contentieux devant le juge du contrat, quel que soit le tiers concerné, de telle sorte qu'aucune autre voie contentieuse ne puisse prospérer une fois le contrat signé » : Esquisse d'une typologie des requérants en matière contractuelle dans AJDA, 2014, p. 2049

14

Ainsi, le recours direct de type *Département de Tarn-et-Garonne* ferme aux tiers les voies de recours contre un certain nombre d'actes détachables explicitement énumérés, à savoir le choix cocontractant, l'autorisation de conclure le contrat, enfin la décision de le signer. Seul le représentant de l'État dans le département conserve la faculté d'exercer un recours direct contre ces actes dans le cadre de son contrôle de légalité, mais seulement jusqu'à la conclusion du contrat. Cette voie d'action prévalait depuis les jurisprudences [2] [3] dont la dernière élargissait ce type de recours des tiers aux actes relatifs à l'exécution du contrat.

15

Il en résulte que le champ du recours pour excès de pouvoir demeure résiduel pour les actes de nature contractuels ; il concerne :

- les clauses réglementaires d'un contrat [4]
- l'acte administratif portant approbation du contrat [5]. Toutefois, dans cette hypothèse, et sauf à ce qu'un tel acte intervienne, en réalité, dans le cadre de la conclusion même du contrat, les tiers doivent se prévaloir d'intérêts auxquels l'exécution du contrat est de nature à porter une atteinte directe et certaine et les tiers ne sauraient utilement faire valoir des moyens relatifs au contrat lui-même, mais ne peuvent soulever que des moyens tirés de vices propres entachant l'acte d'approbation ;

16

Deuxièmement, le recours *Département de Tarn-et-Garonne* peut s'appliquer aux contrats en cause qui sont des contrats administratifs :

17

Cela a déjà été jugé en matière de convention d'occupation domaniale [6]

18

Par ailleurs, il ressort de la délibération attaquée que le contrat de BEA porte sur une dépendance du domaine public, ce qui se confirme par la passation d'une concession domaniale ultérieure. Quant au bail emphytéotique administratif, il répond à une opération d'intérêt général comme le prévoit l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, cette condition étant appréciée sagement [7] et consistant en l'espèce à rénover le site afin d'éviter que les installations se transforment en friches susceptibles de porter atteinte au paysage et de permettre la conservation et la mise en valeur de l'espace naturel, dont la plage demeurera d'accès libre et gratuite au public. L'opération a aussi vocation à contribuer également au maintien et au développement de la vie locale,

touristique et économique de la commune et met à la charge des investisseurs privés la réalisation des investissements en vue de valoriser le bien.

19 L'association requérante ne discute pas du bien-fondé du jugement en tant qu'il lui a opposé l'irrecevabilité de ses conclusions à fin d'annulation, aussi ce point n'est plus en discussion en appel [8]

20 Le tribunal a ensuite retenu une seconde cause d'irrecevabilité de la demande en tant que cette fois-ci qu'elle concernait les conclusions en contestation de validité des contrats litigieux : il s'agit du défaut d'intérêt pour agir de l'association requérante.

21 C'est sur ce point que porte la contestation du jugement par la requérante et il justifie quelques développements.

22 Vous le savez, l'existence de l'intérêt à agir s'apprécie à la date d'enregistrement de la demande. Un requérant peut justifier à tout moment de la procédure devant les juges du fond, y compris pour la première fois en appel, de la qualité qui lui donnait intérêt pour agir [9]. Le requérant peut par ailleurs invoquer, à tout moment de la procédure, une autre qualité particulière lui donnant intérêt pour agir, différente de celle dont il faisait état dans sa requête [10] et ainsi, l'irrecevabilité affectant initialement sa demande est susceptible d'être couverte.

23 En l'espèce, il n'y a pas d'évolution entre la première instance et l'appel, l'association requérante invoque invariablement sa qualité association agréée, et soutient qu'elle bénéficie dans le cadre d'un recours *Département de Tarn-et-Garonne*, d'une présomption légale d'intérêt pour agir conformément aux dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, ces contrats ayant d'une part, un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires qui consistent à « concourir, de façon générale, à la préservation des paysages et des patrimoines bâtis, comme à la protection de la nature et de l'environnement dans les pays de Savoie » et d'autre part, produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément.

24 Tout d'abord, nous pensons que l'association agréée ne bénéficiait pas d'une présomption pour agir. Au moins deux raisons sous-tendent cette solution.

25 En premier lieu, la présomption d'intérêt à agir découle de la loi puisque l'article L. 142-1 du code de l'environnement prévoit que toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour

l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément, dès lors que cette décision est intervenue après la date de son agrément.

26 Vous relèverez toutefois que la loi vise les décisions administratives et que la doctrine oppose en matière de typologie des actes administratifs, les décisions souvent qualifiées d'unilatérales aux contrats.

27 Aussi, il ne nous semble pas que le code de l'environnement ait institué une telle présomption en matière de recours de pleine juridiction en contestation de la validité de contrats. Pour compléter cette lecture nous retenons qu'il a fallu une intervention du législateur pour ouvrir aux associations agréées les actions de groupes en vue de faire cesser un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public ayant pour cause commune un manquement de même nature à leurs obligations légales ou contractuelles, ou en vue d'en réparer les dommages [11]

28 En second lieu, l'ouverture d'un recours en contestation directe du contrat aux tiers s'accompagne en contrepartie d'une nette restriction de leur intérêt pour agir. Dans son arrêt *Département de Tarn-et-Garonne*, le Conseil d'État précise que ce recours concerne tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation ou les clauses du contrat (...).

29 La jurisprudence apprécie strictement cette condition, notamment s'agissant d'association ou de groupements professionnels, et cette rigueur ne s'est toujours pas démentie à ce jour.

30 Voyez un rappel récent en ce sens de M. Marc Pichon de Vendeuil [12]. Dans cette affaire le Conseil d'État a validé l'incompétence des juridictions administratives pour connaître du litige ; mais le rapporteur public dans ses conclusions retient que l'objet social de l'association requérante, non agréée était défini de manière beaucoup trop large pour pouvoir lui conférer intérêt à contester des bons de commande de l'État français passés en application de l'accord-cadre conclu par la Commission européenne pour l'achat anticipé de vaccins contre la covid-19.

31 Par ailleurs, dans une configuration plus éloignée de celle de notre litige, s'agissant de contrats de la commande publique, le Conseil d'État a jugé que les ordres professionnels n'ont pas intérêt pour agir c/ un contrat confiant à un opérateur économique déterminé une mission car ce contrat ne saurait être regardée comme susceptible de léser de façon suffisamment directe et certaine les intérêts collectifs dont ils ont la charge [13]

32 Ensuite, s'agissant des intérêts lésés invoqués, l'association fait valoir que le BEA impliquerait par lui-même des atteintes directes à l'environnement sur les facteurs : eau, air, terre, nuisances sonores, pollution automobile, encombrement des espaces, dégradation des paysages lacustres, usage privatif de lieux publics. Quant à la concession domaniale de novembre 2022, la latitude laissée au cocontractant quant à la possibilité de réaliser les travaux, permettrait de telles atteintes.

33 Nous ne sommes guère convaincus par ce second temps du raisonnement de l'association, ni par le raisonnement tenu par le tribunal qui a, de son côté, estimé que l'atteinte à l'environnement n'était pas caractérisée par la conclusion du BEA au motif que les travaux prévus au BEA étaient conditionnés à l'obtention de futures autorisations.

34 En effet, les stipulations des deux conventions avalisent certes un programme de réhabilitation (d'une moindre ampleur il est vrai s'agissant de la concession domaniale, nous rejoignons le tribunal sur ce point). Toutefois, ce programme n'emporte pas de densification du site, ni d'atteinte aux éléments naturels déjà présents sur le site, l'idée de la commune étant de valoriser un espace littoral déjà exploité auparavant et dont les installations sont aujourd'hui trop vétustes (voyez pour un raisonnement inverse en matière de densification pour un permis de construire [14])

35 Si vous nous avez suivie, il n'y a donc pas de présomption d'intérêt pour agir au sens de l'article L. 142-1 du code de l'environnement au bénéfice de l'association requérante quand bien même elle serait agréée. Par ailleurs, elle ne justifie pas d'intérêts lésés suffisamment directs et certains pour attaquer les contrats en cause.

36 Vous pourrez donc confirmer le tribunal administratif et rejeter cette première requête.

Sur la seconde requête

37 Dans cette affaire, l'avenant en litige a pour objet de prévoir les modalités d'indemnisation des travaux réalisés par l'occupant de l'ensemble immobilier « Talloires Espace Lac » et de les rendre moins restrictives qu'initialement. En effet, l'avenant permet outre l'indemnisation des travaux amortis en totalité à la date du 31 décembre 2024, l'indemnisation de travaux devant être amortis sur des durées plus longues (de 10 à 12 ans) et qui concerneraient tant les aménagements intérieurs qu'extérieurs.

38 La configuration contentieuse est proche de celle de l'autre requête.

39 Aussi, le raisonnement en matière d'irrecevabilité des conclusions présentées sur le terrain du recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables de ce contrat est entièrement transposable à la seconde requête d'appel.

40 Ensuite, le raisonnement que nous venons de développer pour rejeter la première requête d'appel en ce qu'elle concerne l'association Lac d'Annecy Environnement et son recours Tarn-et-Garonne contre l'avenant à la convention d'occupation domaniale est aussi entièrement transposable, les travaux prévus par l'avenant en cause n'ayant pas d'incidence environnementale.

41 Il vous reste donc à examiner la recevabilité de la demande en tant qu'elle émane de M. X. qui se prévaut avec constance de sa qualité de contribuable local et dont le tribunal a admis l'intérêt pour agir pour rejeter ses conclusions au fond.

42 Vous le savez, la qualité de contribuable local n'est pas suffisante pour contester un contrat en tant que tiers. Il faut que le tiers justifie que la convention ou certaines de ses clauses, quand bien même leur mise en œuvre est incertaine ou éventuelle, sont susceptibles d'emporter des conséquences significatives sur les finances ou le patrimoine de la collectivité, pour être recevable à en contester la validité [15] (

43 Nous sommes dans un cas assez proche, aussi, il ne peut donc être opposé à M. X. pour lui dénier intérêt pour agir que les nouvelles modalités d'indemnisation du titulaire au titre des biens de retour ne sont applicables qu'en cas de caducité du BEA.

44 Reste la condition des conséquences significatives des clauses du contrat sur les finances ou le patrimoine de la collectivité. C'est le point sur lequel il est permis d'hésiter. Le requérant fait valoir que la commune pourrait devoir une somme allant de 160 000 à 260 000 euros du fait du doublement des durées d'amortissement et de l'enrichissement du programme des travaux à réaliser.

45 La commune ne confirme pas l'estimation mais fait valoir que les investissements autorisés ne concernent que les aménagements et achats de matériels indispensables à une exploitation commerciale normale (les locaux ayant été pris en charge en état de délabrement avancé) et que ces investissements doivent être préalablement autorisés par la commune et lui reviendront à l'issue de la convention afin d'être mises à disposition de son cocontractant dans le cadre du BEA.

46 Mais le calcul de l'indemnité potentielle proposé par le requérant n'est pas incohérent s'il est comparé aux travaux à réaliser dans le cadre de cette convention d'occupation du domaine avec celui des travaux devant être réalisés par l'emphytéote (suivant une fourchette

de 300 à 400 K€), qui incluait les travaux de remise en état du site pour permettre un redémarrage de l'activité restauration sur la plage et d'un montant global d'environ 720 K€.

47 Aussi nous sommes d'avis que le requérant justifiait suffisamment de l'impact sur les finances publiques de la convention en cause et qu'il avait donc intérêt pour agir.

S'agissant de l'examen au fond de la requête

48 L'autre apport de l'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne* est qu'il introduit un lien entre l'intérêt invoqué par le requérant et les moyens qu'il est recevable à invoquer. Ainsi « les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office ».

49 C'est à ce stade du raisonnement que le sort de la demande de M. X. s'est joué en première instance puisque le tribunal a estimé qu'était inopérant l'unique moyen soulevé et tiré de ce que l'absence de soumission à publicité et mise en concurrence de l'avenant n°1 emportaient sur les finances de la commune des conséquences financières, dès lors que M. X. ne démontre pas ces conséquences et qu'au surplus, dans la mesure où l'avenant en litige consiste en un engagement financier de la commune qui est indépendant de l'identité de son cocontractant, la soumission de cet avenant à publicité et mise en concurrence est insusceptible d'emporter des effets sur les finances communales.

50 Nous pensons que s'agissant du seul avenant à la convention initiale, le raisonnement du tribunal se justifie : dans le contexte particulier de la succession de ces conventions d'occupation domaniale, nous ne voyons pas en quoi une mise en concurrence aurait pu faire baisser le coût de l'avenant pour la collectivité locale, alors que la conclusion de la convention initiale avait déjà tracé l'équilibre financier de l'exploitation du site en l'attente de la mise en œuvre du BEA par les mêmes acteurs....

51 Et la jurisprudence a admis qu'un requérant ne peut, en sa qualité « d'usager du service public de la culture », invoquer des moyens tenant à ce « qu'une convention d'occupation domaniale constituerait en réalité une délégation de service public, que les avis de marché n'auraient pas été complets et que la personne publique ne lui aurait communiqué que tardivement et de manière incomplète la convention », qui sont en tout état de cause sans rapport avec l'intérêt dont il fait ainsi état et ne sont pas d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office [16]

52 Vous pourrez donc aussi écarter ce moyen comme inopérant.

53 Mais en appel le requérant soulève un autre moyen tiré de ce que l'avenant constitue une libéralité au vu des modalités d'indemnisation du cocontractant. En matière de convention domaniale, les parties peuvent déterminer l'étendue et les modalités des droits à indemnité du cocontractant de l'administration en cas de résiliation amiable du contrat, sous réserve qu'il n'en résulte pas, au détriment de la personne publique, l'allocation au cocontractant d'une indemnisation excédant le montant du préjudice qu'il a subi résultant du gain dont il a été privé ainsi que des dépenses qu'il a normalement exposées et qui n'ont pas été couvertes en raison de la résiliation du contrat [17]

54 Et si le contrat a pour objet une telle libéralité, il en devient illicite [18].

55 Le contrat initial prévoyait que les investissements immobiliers resteront la propriété du concédant, sans indemnité pour leur part non amortie dans le cas où le contrat prend fin parce que le BEA entre en vigueur. Il prévoyait une indemnisation pour leur part non amortie en cas de caducité du BEA. Et enfin, en toute hypothèse, que les biens meubles restent la propriété du concessionnaire.

56 Nous pensons que la libéralité est constituée dans cet avenant n°1 dès lors que ses stipulations prévoient outre l'indemnisation des investissements immobiliers en cas de caducité du BEA, une indemnisation de biens meubles non amortis visés par l'annexe dont l'achat aurait été autorisé par la commune, alors qu'en vertu de la convention initiale, les biens meubles n'ont pas vocation à entrer dans le patrimoine de la commune après échéance de la convention.

57 Cette libéralité ne touche qu'une partie divisible du contrat.

58 Votre office est défini par la décision *Département de Tarn-et-Garonne* une fois l'illicéité partielle du contrat admise : vous disposez de pouvoirs particulièrement étendus et variés, compte tenu de la nature de l'illégalité commise ; vous pouvez, en premier lieu, décider la poursuite de l'exécution du contrat, le cas échéant, sous réserve de mesures de régularisation adoptées par la collectivité publique ; en deuxième lieu, en prononcer la résiliation, qui ne vaut que pour l'avenir ; en troisième lieu, l'annuler, totalement ou partiellement, le cas échéant, avec effet différé.

59 En conséquence vous pourrez n'annuler que l'avenant n°1 en tant qu'il prévoit une telle indemnisation des biens meubles non amortis en cas de caducité du BEA sans qu'il soit besoin de prévoir de mesures transitoires alors que les parties ne vous informent ni de la reconduction éventuelle de cette convention ni de son échéance au terme conventionnement convenu.

60 Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet de la requête n° 24LY00656 ;

- s'agissant de la requête n° 24LY00657, à l'annulation de l'avenant n°1 en tant qu'il vise des biens meubles dont l'indemnisation constitue une libéralité ;
- et au rejet du surplus.

NOTES

- [1] CE, Assemblée, 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, [n° 358994](#), A, Recueil Lebon p.70 [Retour au texte](#)
- [2] (CE, 4 août 1905, *sieur Martin*, [n° 14220](#), A [Retour au texte](#)
- [3] CE, Section, 24 avril 1964, *SA de Livraisons industrielles et commerciales (LIC)*, n° 53518, recueil Lebon p. 239 [Retour au texte](#)
- [4] CE, 27 janvier 2023, [n° 462752](#), B [Retour au texte](#)
- [5] CE, 23 décembre 2016, *Association Études et consommation CFDT du Languedoc-Roussillon*, [n° s 392815](#), [392819](#), Tables du recueil Lebon, pp. 831-832-872) [Retour au texte](#)
- [6] CE, 2 décembre 2015, *École centrale de Lyon*, [n° 386979](#), B [Retour au texte](#)
- [7] CE, 25 février 1994, *Société Sofap Marignan Immobilier et autres*, [n° s144641](#) et [145406](#), A [Retour au texte](#)
- [8] CE, 15 avril 1996, [n° 143556](#), B [Retour au texte](#)
- [9] CE, 23 novembre 2015, *SARL New Margin*, [n° 364757](#) [Retour au texte](#)
- [10] CE, 10 décembre 1997, *Société Norminter Gascogne Pyrénées*, [n° 158064](#) [Retour au texte](#)
- [11] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 codifiée aux articles L. 77-10-1 à L. 77-10-25 du code de justice administrative [Retour au texte](#)
- [12] CE, Section, 22 mars 2024, *Association Bon sens*, [n° 471048](#) en A (mais pas sur ce point) [Retour au texte](#)
- [13] CE, 3 juin 2020, *Département de la Loire-Atlantique*, [n° 426932](#) et CE 20 juillet 2021, *Société Espélia*, [n° 443346](#), aux Tables du recueil Lebon [Retour au texte](#)
- [14] CE, 18 décembre 2023, *Association Patrimoine Environnement et autres*, [n° 464454](#) [Retour au texte](#)
- [15] CE, 27 mars 2020, [n° 426291](#), A [Retour au texte](#)
- [16] (CAA Paris, 11 octobre 2017, [n° 16PA02885](#) [Retour au texte](#)
- [17] CE, 16 décembre 2022, *Société Grasse-Vacances*, [n° 455186](#), A [Retour au texte](#)
- [18] CE, 4 mai 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de Nîmes, Uzès, Bagnols, Le Vigan*, [n° 334280](#), A [Retour au texte](#)

Note universitaire

Associations agréées pour la protection de l'environnement et contribuables locaux : une illustration des obstacles de *Tarn-et-Garonne*

Valentin Lamy

Maître de conférences de droit public, Université de Bourgogne Europe, Centre de recherche et d'étude en droit et science politique (CREDESPO), Membre associé de l'Équipe de droit public de Lyon (EDPL)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10307](https://doi.org/10.35562/alyoda.10307)

¹ *Par cet arrêt, la cour administrative d'appel de Lyon juge que la notion de « décision administrative » de l'article L. 142-1 du code de l'environnement reconnaissant aux associations agréées de protection de l'environnement qualité pour agir à l'encontre des actes nuisibles à l'environnement doit être entendue comme comprenant les contrats administratifs. Cependant, appliquant l'approche restrictive de l'appréciation de l'intérêt à agir telle que préconisée par la jurisprudence Département de Tarn-et-Garonne, elle rejette pour irrecevabilité le recours d'une telle association à l'encontre d'un bail emphytéotique administratif. L'arrêt porte également sur un recours en contestation de validité d'un contribuable local et confirme que la voie du juge du contrat est toujours aussi difficilement praticable.*

² Au même titre que l'ascension de certains hauts sommets savoyards, certaines voies contentieuses devant le juge administratif présentent d'importants défis. Le recours en contestation de la validité d'un contrat administratif par un tiers ordinaire – qui n'est ni le préfet ni un membre de l'organe délibération de la collectivité partie au contrat – est, on le sait, de celles-là. L'arrêt ici commenté, dont les faits nous transportent précisément à l'ombre de ces cimes, au bord du lac d'Annecy, illustre parfaitement l'effectivité toute relative du recours *Tarn-et-Garonne* [1] en apportant d'utiles précisions quant à l'intérêt à agir des associations agréées de protection de l'environnement et aux moyens invocables par les contribuables locaux.

³ Afin de valoriser un vaste ensemble immobilier dont elle est propriétaire, la commune de Talloires-Montmin avait conclu en 2019 un bail emphytéotique administratif d'une durée de quarante ans avec une société. Quelques mois plus tard, un contrat provisoire d'occupation du domaine public avait été passé avec une autre société, détenue par les mêmes actionnaires que la première, en vue de l'utilisation de ce même ensemble et dans l'attente de la prise

d'effet du bail emphytéotique. Un avenant à ce second contrat avait enfin été consenti en 2021, dont l'objet était de modifier les conditions d'indemnisation du titulaire du contrat d'occupation provisoire dans l'hypothèse d'une résiliation anticipée consécutive à la caducité du BEA. Deux recours furent intentés devant le tribunal administratif de Grenoble par une association agréée de protection de l'environnement et un contribuable local, à fin d'annulation de ces contrats et des délibérations du conseil municipal de Talloires-Montmin autorisant le maire à les signer. L'on ne reviendra pas sur l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation des actes détachables - la jurisprudence *Martin* [2] ayant été abandonnée par la décision *Tarn-et-Garonne* - pour se concentrer sur le traitement contentieux réservé aux conclusions d'annulation des deux contrats et de l'avenant.

4

En première instance, le tribunal administratif de Grenoble [3] devait rejeter les deux recours comme irrecevables pour défaut d'intérêt à agir. Joignant les deux requêtes en appel formulées à l'encontre des deux jugements, la cour administrative d'appel de Lyon rejette à son tour les prétentions des requérants. Les conclusions formulées par l'association sont ainsi rejetées pour défaut d'intérêt à agir (I) tandis que, de façon plus surprenante, l'intérêt à agir du contribuable local est admis puisque ses moyens sont analysés, quoique finalement rejetés à leur tour (II).

I. L'intérêt à agir des associations agréées pour la protection de l'environnement englouti par *Tarn-et-Garonne*

5

Pour rappel, en ouvrant le contentieux de la validité des contrats administratifs à l'ensemble des tiers, le Conseil d'État poursuivait un objectif de simplification du contentieux contractuel qui, néanmoins, devait trouver une contrepartie dans la nécessité avouée de « *sécuriser les contrats administratifs* » en limitant le risque qu'ils soient « *trop aisément remis en cause à l'initiative des tiers* » [4]. Il s'agissait, ni plus ni moins, de poursuivre l'entreprise de stabilisation des rapports contractuels entamée à la faveur de la jurisprudence *Béziers I* [5]. Les moyens pour parvenir à cette fin ne devaient cependant pas être les mêmes et la recevabilité fut érigée en premier obstacle contentieux. En particulier, la décision *Tarn-et-Garonne* posait les jalons d'une appréciation particulièrement stricte de l'intérêt à agir des tiers ordinaires, en n'ouvrant le recours qu'au tiers « *susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses* ». Depuis lors, ainsi que cela a pu être souligné à maintes reprises,

« la façon dont l'intérêt à agir est apprécié en pratique par le juge témoigne d'une restriction importante de l'accès des tiers au juge du contrat » [6],

⁶ que confirme la position ici retenue par la cour administrative d'appel de Lyon.

⁷ L'arrêt constitue l'une des rares rencontres entre le recours *Tarn-et-Garonne* et les particularités de l'intérêt à agir des associations agréées de protection de l'environnement [7]. Ces dernières bénéficient d'un privilège que leur confère l'article L. 142-1 du code de l'environnement, aux termes duquel elles

« justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément ».

⁸ Cette présomption de qualité pour agir marque la volonté du législateur de faciliter les recours de ces associations agréées, une voie dans laquelle semble s'être engouffré le juge en adoptant « une appréciation souple de leur intérêt à agir » [8]. Pourtant, passées au tamis de la jurisprudence *Tarn-et-Garonne*, ces bonnes intentions semblent s'étioler.

⁹ Il est vrai que, dans un premier temps, la cour interprète le texte de l'article L. 142-1 du code de l'environnement dans un sens favorable aux associations puisqu'elle estime que

« le terme de décision administrative, pour l'application de ces dispositions, doit être compris comme visant, le cas échéant, un contrat ».

¹⁰ Néanmoins, l'on observe qu'il s'agit d'une attitude courante du juge face aux facilités rédactionnelles du législateur : dès sa décision *Tropic travaux* ouvrant le contentieux contractuel aux concurrents évincés [9], le Conseil d'État avait en effet admis qu'une requête en contestation de la validité d'un contrat formée par un tiers puisse être accompagnée d'un référé-suspension, en dépit de la rédaction de l'article L. 521-1 du code de justice administrative qui ne vise, lui aussi, que les « décisions administratives ».

¹¹ Mais ce que la cour offre ici, elle le reprend là, en déniait dans un second temps à l'association tout intérêt à agir à l'encontre des contrats en cause. Pour résumer, s'agissant du bail emphytéotique, le juge considère que les effets dommageables sur l'environnement ne

sont pas suffisamment démontrés par l'association requérante dès lors que celui-ci ne prévoit « aucune nouvelle construction ». Concernant la concession domaniale provisoire, l'association estimait qu'elle autorisait de fait son titulaire à réaliser toute une série d'aménagements portant atteinte à l'environnement, ce que le juge conteste au motif que ces aménagements ne découlaient « *pas directement des prévisions du contrat* ». Il en va de même s'agissant de l'avenant, pour lequel

« en se bornant à faire valoir que l'avenant au contrat de concession domaniale autorise la réalisation d'aménagements plus importants que le contrat initial, elle ne démontre pas que celui-ci aurait des effets négatifs pour les paysages, l'environnement, la nature et les patrimoines bâtis, la circonstance que le titulaire du contrat ne respecterait pas la législation de l'urbanisme et de l'environnement ne pouvant être regardée comme une conséquence directe du contrat ».

12

Ceci nous conduit à une réflexion. Si la notion d'effets dommageables pour l'environnement est généralement interprétée de manière souple, le Conseil d'État admettant que l'acte attaqué puisse simplement être « *susceptible de produire* » de tels effets [10], l'appréciation qui en est ici faite dans le contexte particulier du contentieux contractuel limite la portée de telles largesses. On le sait, dans ce contentieux, le juge a toujours entendu brimer toute velléité libérale quant à l'appréciation de l'intérêt à agir des associations. Dans ses conclusions sur la décision *Tarn-et-Garonne*, Bertrand Dacosta l'affirmait clairement :

« S'agissant des associations, devra ainsi être vérifiée avec une vigilance accrue l'atteinte directe aux intérêts qu'elles entendent défendre » [11],

13

ce que Gilles Pellissier précisait quelques années plus tard en estimant :

« que la notion d'intérêt lésé implique désormais un rapport spécifique entre l'intérêt du requérant et le contrat particulier qu'il conteste » [12].

14

En somme, s'agissant des associations agréées pour la protection de l'environnement, les effets environnementaux justifiant leur intérêt à agir doivent exclusivement et expressément résulter des prévisions du contrat sans que les potentialités que celui-ci offre, ni même son

exécution ne puissent être prises en considération. Telle était déjà la solution qu'avait retenu la cour administrative d'appel de Nancy dans son arrêt précité :

« Ce contrat ne saurait donc être regardé comme susceptible, par lui-même, de léser de façon suffisamment directe et certaine les intérêts défendus par l'association agréée. »

15

On peut déplorer l'attraction qu'exerce l'approche restrictive de l'intérêt à agir propre au contentieux contractuel sur l'approche souple à l'œuvre en droit de l'environnement puisque, précisément, la dimension collective et prospective de la protection de l'environnement se trouve ainsi étouffée.

II. Les moyens invocables par les contribuables locaux compressés par Tarn-et-Garonne

16

Après avoir déclaré irrecevables les conclusions de l'association, restait à étudier celles du contribuable local portant spécifiquement sur l'avenant de 2021 au contrat d'occupation du domaine public. S'il ne bénéficie pas d'un privilège semblable à celui du préfet ou des membres des organes délibérants des collectivités contractantes, le recours des contribuables locaux en contestation de la validité des contrats administratifs a été précisé dans ses conditions par le Conseil d'État en 2020. Ainsi,

« lorsque l'auteur du recours se prévaut de sa qualité de contribuable local, il lui revient d'établir que la convention ou les clauses dont il conteste la validité sont susceptibles d'emporter des conséquences significatives sur les finances ou le patrimoine de la collectivité » [13].

17

Il est ici assez étonnant que la cour administrative d'appel de Lyon ne rejette pas les conclusions formulées par le contribuable comme irrecevables pour défaut d'intérêt à agir, se contentant d'en rejeter successivement les trois moyens.

18

Cela est d'autant plus surprenant que le premier moyen est précisément rejeté sur le terrain de l'irrecevabilité. L'on se souvient que le deuxième verrou mis en place par la jurisprudence *Tarn-et-Garonne* consiste précisément en une remarquable limitation des moyens invocables par les tiers ordinaires, ceux-ci ne pouvant

« invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office ».

¹⁹ En l'espèce, la cour rejette le moyen tiré de l'absence de publicité et de mise en concurrence préalable à la conclusion de l'avenant au motif que le contribuable ne fait état d'aucune conséquence financière avérée. Il eut pourtant été logique que cette absence de conséquence financière de la conclusion de l'avenant emportât dans son entièreté l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt à agir.

²⁰ Une telle coquetterie dans le raisonnement juridictionnel n'est pas nouvelle dans le contentieux de la validité des contrats administratifs, dont le déroulement en trois temps - intérêt à agir, intérêt à soulever un moyen, traitement des conséquences des vices - n'est pas parfaitement hermétique. Ainsi Fabrice Melleray notait-il, par exemple, que la « *notion d'ordre public [intervient] dans deux temps distincts du raisonnement* », en l'occurrence les deux derniers, « *ce qui peut compliquer sa lecture* » [14]. L'on peut ici observer une autre configuration dans la confusion des temps du raisonnement, puisqu'en limitant l'analyse des conséquences financières à la recevabilité d'un seul moyen, le juge se permet de contrôler les deux autres, dont l'un était tiré de l'illicéité de l'objet du contrat, un moyen toujours invocable par les tiers puisqu'il se place au rang de ceux « *d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office* » [15]. En l'occurrence, le contribuable local considérait que l'avenant avait pour objet d'octroyer une libéralité à l'occupant, un argument qui néanmoins ne s'avérait pas fondé.

²¹ Un mot, enfin, sur le dernier moyen, lui aussi rejeté, tenant à la violation des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales relatives à l'information des conseillers municipaux en vue du vote d'une délibération. Il est courant que celui-ci soit analysé dans le cadre d'un recours *Tarn-et-Garonne* [16], malgré son absence de lien avec l'intérêt lésé dont se prévaut le requérant. Alors qu'il ne porte pas sur le contrat lui-même mais sur la légalité de la délibération autorisant le maire à le signer, il se donne à voir comme l'ombre portée d'une jurisprudence *Martin* disparue, dont la recevabilité s'explique par le lien qu'il entretient avec la question de la compétence du maire pour signer le contrat.

²² En définitive, cet arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon apparaît comme un condensé de la jurisprudence *Tarn-et-Garonne*, illustrant tout à la fois le caractère un tantinet meuble du raisonnement juridictionnel qu'elle préconise et le fait que, malgré tout, à la fin, c'est la stabilité des relations contractuelles qui gagne.

NOTES

[1] CE, Assemblée, 4 avril 2014, [n° 358994](#), *Département de Tarn-et-Garonne*, Rec. 70. [Retour au texte](#)

[2] CE, 4 août 1905, [n° 14220](#), recueil Lebon p. 749. [Retour au texte](#)

[3] TA Grenoble, 21 décembre 2023, [n° 2004773](#) ; TA Grenoble, 21 décembre 2023, [n° 2104034](#). [Retour au texte](#)

[4] B. Dacosta, « Le point de vue du rapporteur public sur l'arrêt Département de Tarn-et-Garonne, dix ans après », *AJDA* 2024, p. 942. [Retour au texte](#)

[5] CE Assemblée, 28 décembre 2009, [n° 304802](#), *Commune de Béziers*, recueil Lebon p. 509. [Retour au texte](#)

[6] J. de la Porte des Vaux, « La recevabilité du recours Tarn-et-Garonne et l'unification du contentieux contractuel », *AJDA* 2024, p. 958. [Retour au texte](#)

[7] V. par ailleurs CAA Nancy, 19 juin 2018, [n° 17NC01302](#) et [17NC01303](#), *Association Alsace Nature*. [Retour au texte](#)

[8] Boudinar-Zabaleta A., « L'ombre d'une frontière : l'érosion de la distinction des contentieux en droit de l'environnement », *RFDA* 2025, p. 873. [Retour au texte](#)

[9] CE, Assemblée, 16 juillet 2007, [n° 291545](#), *Société Tropic Travaux Signalisation*, recueil Lebon. p. 360. [Retour au texte](#)

[10] CE Section, 13 décembre 2006, [n° 264115](#), *Commune d'Issy-les-Moulineaux*. [Retour au texte](#)

[11] Dacosta B., « De Martin à Bonhomme, le nouveau recours des tiers contre le contrat administratif », *RFDA* 2014, p. 425. [Retour au texte](#)

[12] Pellissier G., concl. sur CE, 3 juin 2020, *Département de la Loire-Atlantique*, [n° 426932](#), *ArianeWeb*. [Retour au texte](#)

[13] CE, 27 mars 2020, [n° 426291](#). [Retour au texte](#)

[14] Melleray F., « Les moyens dans le cadre de la jurisprudence Tarn-et-Garonne », *AJDA* 2024, p. 964. [Retour au texte](#)

[15] CE, 9 novembre 2018, [n° 420654](#). [Retour au texte](#)

[16] CE, 12 mai 2023, [n° 464062](#), *SCI Massonex*. [Retour au texte](#)