



## **RAPPORT DE Mme ABGRALL-BAUGÉ, CONSEILLÈRE**

**Arrêt n° 669 du 21 novembre 2024 (FS-B) – Troisième chambre civile**

**Pourvoi n° 24-10.256**

**Décision attaquée : Cour d'appel de Nîmes du 7 décembre 2023**

**La société Energie renouvelable du Languedoc**

**C/**

**L'association protection des paysages et ressources de l'escandorgue et du Lodevois (APPREL)**

---

### **RAPPORT SUR LE DÉCLINATOIRE DE COMPÉTENCE**

#### **1 - Rappel des faits et de la procédure**

Par un arrêté du 20 octobre 2004, le préfet de l'Hérault a délivré à la société Energie Renouvelable du Languedoc (la société ERL) un permis de construire pour édifier sept aérogénérateurs et un poste de distribution au lieu-dit « [Localité 4] », sur le territoire de la commune de [Localité 6].

Par arrêt du 7 novembre 2012, le Conseil d'Etat a définitivement rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 30 mai 2011 qui avait annulé ce permis de construire.

Par un arrêté du 24 avril 2013, le préfet de l'Hérault a délivré un nouveau permis de construire à la société ERL pour le même projet.

Le 26 février 2016, la société ERL a déposé sa déclaration, datée du 23 février 2016, attestant de l'achèvement des travaux et de leur conformité avec le permis de construire.

Le 19 juillet 2016, le préfet de l'Hérault a délivré un certificat de conformité des travaux réalisés avec ce permis de construire.

Par arrêt du 26 janvier 2017, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé l'arrêté du 24 avril 2013 en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact (constituée par l'absence de prise en compte de la présence sur le site d'un couple d'aigles royaux).

Par décision du 8 novembre 2017, le Conseil d'Etat a dit non admis le pourvoi formé par la société ERL contre cet arrêt.

Le 27 juillet 2018, l'association Vigilance patrimoine paysager et naturel (VPPN) et l'Association pour la protection des paysages et ressources de l'Escandorgue et du Lodévois (APPREL), ont assigné la société ERL en démolition du parc éolien sur le fondement de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme, et en dommages-intérêts.

L'association Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) est intervenue volontairement à la procédure.

**Par arrêt du 11 janvier 2023 (3<sup>e</sup> Civ., pourvoi n° 21-19.778)**, la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 3 juin 2021 qui avait rejeté les demandes.

Elle a retenu que les règles de procédures, telles que celles relative à l'étude d'impact qui doit accompagner une demande de délivrance d'un permis de construire, constituaient des règles d'urbanisme au sens de l'article L.480-13, a) du code de l'urbanisme dont la méconnaissance peut justifier le prononcé d'une mesure de démolition par le juge judiciaire.

**Par arrêt du 7 décembre 2023, la cour d'appel de renvoi (Nîmes)**, a confirmé le jugement qui avait condamné la société ERL à remettre les lieux en leur état antérieur par la démolition des éoliennes et de toute installation y attachée ou nécessaire à l'exploitation et a fait courir une astreinte à l'expiration d'un délai de 15 mois à compter de la signification de l'arrêt.

La société ERL a formé un pourvoi contre cette décision le 9 janvier 2024 .

**Par arrêt du 25 avril 2024 (3<sup>e</sup> Civ., pourvoi n° 24-10.256)** la Cour de cassation a dit n'y avoir lieu de transmettre au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité posée par la société ERL à l'occasion de son pourvoi, portant sur la constitutionnalité de l'article L. 480-13, 1° du code de l'urbanisme, au regard des article 2 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

C'est dans ce contexte que, le 10 juillet 2024, **le préfet de l'Hérault a adressé au Premier président de la Cour de cassation, un déclinatoire de compétence** motivé relatif au pourvoi formé par la société ERL.

En application des dispositions de l'article 19 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015, ce déclinatoire a été transmis par le greffe aux parties ainsi qu'au ministère public, par lettre du 28 août 2024, afin de recueillir leurs observations dans un délai de quinze jours.

Par mémoires du 13 septembre, la société ERL et les associations VPPN, APPREL et SPPEF ont fait connaître leurs observations en réponse au déclinatoire de compétence.

Le ministère public a également fait parvenir le 16 septembre 2024 ses observations, tendant à l'irrecevabilité du déclinatoire.

## **2 - Questions de droit posées par le déclinatoire**

- La principale question posée par le déclinatoire, qui est **inédite**, est celle de **savoir s'il est recevable** devant la Cour de cassation.

- Au fond, la question est celle de la compétence de la juridiction judiciaire pour ordonner la démolition d'un parc éolien dont le permis de construire a été définitivement annulé par la juridiction administrative mais qui dispose d'une autorisation d'exploiter et depuis

## **3 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine**

### **3.1 - Bref rappel historique**

L'existence en France d'une dualité de juridictions, qui résulte elle-même du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III, a rendu indispensable la mise en place d'un mécanisme de résolution des conflits de compétence entre ces deux ordres.

Attribué au pouvoir exécutif lui-même en 1790, puis au Conseil d'Etat à partir du Consulat<sup>2</sup>, le rôle de règlement des conflits d'attribution est confié en 1848 (dans la Constitution de la IIe République) à une nouvelle juridiction, le Tribunal des conflits, supprimé sous le second Empire au profit du Conseil d'Etat, mais définitivement rétabli par la loi du 24 mai 1872.

Cette loi a remis en vigueur le décret du 26 octobre 1849 portant règlement d'administration publique qui organisait la procédure devant le Tribunal des conflits et la loi du 4 février 1850 qui en fixait l'organisation.

Par ailleurs, une ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 avait, avant la création du Tribunal des conflits, réorganisé la procédure de règlement des conflits d'attribution devant le

---

<sup>2</sup> Voir MA Latournerie et J. Arrighi de Casanova, Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, § 19

Conseil d'Etat afin de limiter l'arbitraire de l'administration et de juridictionnaliser « les formes de procéder », ainsi que la décision rendue. Cette ordonnance a longtemps constitué le texte de référence principal et sa « substance » a été en partie reprise dans la réforme de 2015.<sup>3</sup>

Ces trois textes (1849, 1850 et 1828) en effet n'ont été abrogés que par **la loi n° 2015-177 du 16 février 2015** relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et son décret d'application, **le décret n° 2015-233 du 27 février 2015** relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, qui ont profondément modernisé son mode de fonctionnement (composition- *notamment la suppression de sa présidence par le ministre de la justice* -, procédure applicable aux différents modes de saisine).

Ce sont désormais ces textes qui régissent la matière.

**Le déclinatoire de compétence** est la première étape du « **conflit positif** » de compétence, qui constitue l'un des modes de saisine du Tribunal des conflits<sup>4</sup>.

### **3.2 - Sur la recevabilité du déclinatoire de compétence**

#### **3.2.1 - Description de la première phase de la procédure de conflit positif**

Cette procédure a pour objet d'obtenir le dessaisissement du juge judiciaire d'un litige dont l'administration soutient qu'il ressortit à la compétence de la juridiction administrative.<sup>5</sup> Comme le relève un auteur, il s'agit d'un « *mécanisme inégalitaire seulement destiné à préserver la compétence administrative contre les empiètements judiciaires* »<sup>6</sup>, qui implique une procédure minutieusement encadrée.

Les textes qui lui sont applicables sont tout d'abord les articles 12, 13 et 14 de la loi du 24 mai 1872 modifiée par celle précitée du 16 février 2015.

#### **Article 12 :**

*« Le Tribunal des conflits règle le conflit d'attribution entre les deux ordres de juridiction, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat :*

---

<sup>3</sup> Mêmes auteurs que note n° 1, § 20

<sup>4</sup> Il en existe désormais cinq selon la présentation faite par M. Arrighi de Casanova dans le Jurisclasseur Justice administrative, Fasc.70-18 Jugement- Saisine du Tribunal des conflits, § 4 et s : Outre le règlement des conflits positif, il y a, la prévention et le règlement des conflits négatifs, le renvoi par les juridictions d'une question de compétence, la résolution des contrariétés de jugement ayant entraîné un déni de justice et l'indemnisation des préjudices résultant d'une durée excessive des procédures.

<sup>5</sup> Il peut aussi exceptionnellement s'agir de soutenir qu'un acte échappe à tout contrôle juridictionnel, comme les actes de gouvernement, ou relève du Conseil constitutionnel comme en matière électorale. Voir notamment, Gohin et Poulet, Contentieux adm., § 67, note n° 22.

<sup>6</sup> B.Plessix, Droit administratif général, 3<sup>e</sup> éd., Lexis Nexis, 2020, p.580

1° Lorsque le représentant de l'Etat dans le département ou la collectivité a élevé le conflit dans le cas prévu à l'article 13 ;  
(...) »

**Article 13 :**

« Lorsque le représentant de l'Etat dans le département ou la collectivité estime que la connaissance d'un litige ou d'une question préjudicielle portée devant une juridiction de l'ordre judiciaire relève de la compétence de la juridiction administrative, il peut, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander à la juridiction saisie de décliner sa compétence ».

**Article 14 :**

« Le conflit d'attribution entre les juridictions judiciaires et administratives ne peut pas être élevé en matière pénale.  
Il peut être élevé en toute autre matière, sauf sur l'action civile dans les cas mentionnés à l'article 136 du code de procédure pénale ».

Il s'agit ensuite, pour ce qui concerne le déroulement précis de la procédure et son formalisme, du chapitre II du décret précité du 27 février 2015 (art. 18 à 31), dont les articles afférents à la première phase de la procédure sont les suivants<sup>7</sup> :

**Article 18 :** « Le conflit peut être élevé tant qu'il n'a pas été statué sur la compétence par une décision passée en force de chose jugée. »

**Article 19 :** « Dans le cas prévu à l'article 13 de la loi du 24 mai 1872 susvisée, le préfet adresse au greffe de la juridiction saisie un déclinatoire de compétence. A peine d'irrecevabilité, ce déclinatoire doit être motivé.

Les parties en sont informées par le greffe et sont invitées à faire connaître leurs observations écrites dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la notification du greffe. Le greffe communique l'affaire au ministère public afin qu'il puisse faire connaître son avis dans le même délai. Dès réception, le greffe porte cet avis à la connaissance du préfet et des parties par lettre remise contre signature.

Le délai prévu aux alinéas précédents peut être réduit par le président de la juridiction saisie, en cas d'urgence. »

**Article 20 :** « La juridiction statue sans délai, selon les règles de procédure qui lui sont applicables, sur le déclinatoire de compétence. »

**Article 21 :** « Le greffe adresse sans délai copie du jugement rendu sur la compétence au préfet et aux parties par lettre remise contre signature. Le ministère public en est avisé. »

---

<sup>7</sup> Les articles relatifs à la seconde phase, celle stricto sensu de l'élévation du conflit, figurent en annexe au présent rapport.

Article 22 : « Si ce jugement a rejeté le déclinatoire, le préfet peut élever le conflit par arrêté dans les quinze jours suivant la réception du jugement. Le conflit peut également être élevé si le tribunal a, avant expiration de ce délai, passé outre et jugé au fond. Si le jugement a admis le déclinatoire et si une partie fait appel du jugement, le préfet peut saisir la juridiction d'appel d'un nouveau déclinatoire et, en cas de rejet de celui-ci, élever le conflit dans les mêmes conditions qu'en première instance. »

### **Il résulte de ces textes :**

- que c'est le préfet, ou du moins le représentant de l'Etat dans le département, qui est l'autorité compétente pour initier la procédure de conflit positif,
- que celle-ci peut être engagée en toute matière, sauf la matière pénale et l'action civile dans les cas mentionnés à l'article 136 du code de procédure pénale,
- devant toute juridiction judiciaire disposant d'un ministère public,
- tant qu'une décision sur la compétence ayant force de chose jugée n'est pas intervenue.

Se fondant sur l'absence de disposition excluant la Cour de cassation des juridictions devant lesquelles le conflit peut être élevé (notamment dans l'article 13 précité), ainsi que sur le fait qu'il n'a jamais été appelé à l'instance ni mis en mesure d'y intervenir, le préfet de l'Hérault soutient la recevabilité de son déclinatoire de compétence.

### **3.2.2 - La Cour de cassation peut-elle faire partie des juridictions judiciaires devant lesquelles un conflit positif peut être élevé?**

Il résulte des recherches effectuées par le service de documentation et des études de la Cour, que ni la Cour de cassation ni le Tribunal des conflits n'ont été amenés à se prononcer sur cette question.

#### **A) L'ensemble des textes régissant ce conflit et leur application par la jurisprudence permettent-ils de répondre à la question?**

Il faut tout d'abord constater, **s'agissant des textes**, que sous l'empire de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 (article 6- qui évoquait « une question portée devant un tribunal de grande instance ») comme dans les textes actuels (article 13 de la loi susvisée, qui vise « un litige ou une question préjudicielle portée devant une juridiction de l'ordre judiciaire »), le législateur n'a pas donné de liste des juridictions devant lesquelles le conflit pouvait être élevé ou a contrario, de celles devant lesquelles il ne pouvait pas l'être.

C'est l'intervention obligatoire du procureur de la République au cours de la procédure qui a conduit la jurisprudence à en déduire que le conflit ne pouvait être élevé que devant les juridictions pourvues d'un ministère public, ce qui avant l'article 3 de la loi n° 70-613 du 10 juillet 1970<sup>8</sup> devenu l'article L.122-2 du code de

---

<sup>8</sup> Cet article prévoit que le Procureur de la République près le TGI peut exercer le ministère public devant toutes les juridictions du premier degré établies dans son ressort.

l'organisation judiciaire, excluait les juridictions de première instance spécialisées comme le conseil de prud'hommes<sup>9</sup>. Depuis, toutes les juridictions de première instance peuvent faire l'objet d'une procédure d'élévation de conflit.

Sont toutefois exclues les juridictions pénales, et certaines actions civiles devant ces juridictions, en application du nouvel article 14 du décret qui exclut une matière et non les juridictions en elles-mêmes.

Pour ce qui concerne les cours d'appel, **l'article 4 al 2 de l'ordonnance du 1er juin 1828** apportait une partie de la réponse en disposant :

*« ..Néanmoins, le conflit pourra être élevé en cause d'appel, s'il ne l'a pas été en première instance, ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais prescrits par l'article 8 de la présente ordonnance. »*

Le Tribunal des conflits a très tôt consacré la possibilité pour l'autorité administrative de déposer un déclinatoire de compétence devant la cour d'appel, que ce soit après l'avoir fait en première instance, ou pour la première fois devant la cour ( T. confl., 16 juin 1923, Septfonds c/ Compagnie des chemins de fer du midi, n° 0732; T. confl., 28 févr. 1966 , Trésor public c/ Cts Schourmann : Lebon, p. 826).

Cette jurisprudence a été confirmée indirectement par la loi (art. 13) et directement par le décret de 2015 (art. 22 qui reprend en grande partie l'article 8 <sup>10</sup> de l'ordonnance de 1828) et reprise par la jurisprudence plus récente, voir ci-après, la décision du 16 novembre 2015.

Il en résulte donc que s'il n'existe pas de liste précise des juridictions devant lesquelles le conflit peut être élevé, **la procédure prévue par les textes n'évoque que les juridictions du fond et à aucun moment il n'est fait référence à la Cour de cassation.**

Par ailleurs, **l'alinéa 1<sup>er</sup> du même article 4 de l'ordonnance de 1828** disposait :

*« Hors le cas prévu ci-après par le dernier paragraphe de l'article 8 de la présente ordonnance, il ne pourra jamais être élevé de conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés ni après des arrêts définitifs. »*

Avant cette ordonnance, l'autorité administrative pouvait élever le conflit sans limite de temps, y compris après une décision définitive. La soumission de cette autorité au respect de la chose jugée, lato sensu, a constitué une avancée considérable dans les garanties contre les abus données à l'autorité judiciaire.

---

<sup>9</sup> TC 19 mai 1954, D. 1954, p.785

<sup>10</sup> " Si le déclinatoire est rejeté, le préfet du département pourra élever le conflit dans la quinzaine de réception pour tout délai, s'il estime qu'il y a lieu. Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, alors même que le tribunal aurait, avant expiration de ce délai, passé outre au jugement au fond.

Si le déclinatoire est admis et si la partie interjetée appel du jugement, le préfet pourra saisir la juridiction d'appel d'un nouveau déclinatoire et, en cas de rejet de celui-ci, élever le conflit dans les formes et délais prévus aux articles 6 et suivants. »

**Fixant désormais le stade de la procédure judiciaire jusqu'auquel le conflit pouvait être élevé**, ce texte a donné lieu à une abondante jurisprudence qui apporte un certain nombre d'enseignements et qui a été **consacrée dans l'article 18 du décret du 27 février 2015** (« *Le conflit peut être élevé tant qu'il n'a pas été statué sur la compétence par une décision passée en force de chose jugée* ») :

Le Tribunal des conflits a en effet jugé en application de ce texte, que :

- le conflit ne peut plus être élevé lorsque l'instance est close (par un désistement, T.confl. 1<sup>er</sup> février 1954, Lebon p.701 , un acquiescement, T.confl. 13 juin 1955, Lebon p. 782, ou une transaction T.confl. 31 octobre 1885, DP 1887.3.38). Le conflit peut être élevé jusqu'au pendant le délibéré

- le conflit ne peut plus être élevé quand **l'autorité judiciaire a définitivement statué sur sa compétence, même si elle n'a pas statué au fond** (T. confl. 24 juillet 1947, Société des journaux de la Charente c. le Procureur de la République et Administration des Domaines, Lebon p. 507 ; T. confl. 23 mars 1950, Sieur de Lavalette, Lebon p. 655 et Dalloz 1950 p. 350).  
(Jusqu'en 1947, le Tribunal avait interprété la notion de jugement et d'arrêt définitif comme exigeant une décision définitive au fond ,T. confl. 18 décembre 1943, Gardair et Cerix, Lebon p. 326) ;

Déterminer ce qu'est une décision définitive sur la compétence n'est pas toujours aisé. Le Tribunal a jugé que :

- la décision statuant sur la compétence est en principe une **décision expresse** ; elle a toutefois pu résulter d'une prise de position de la juridiction impliquant nécessairement une décision sur la question de la compétence ( par exemple en appréciant des travaux comme ayant un caractère privé: T. confl. 12 février 1953, Ville de Lyon c/ consorts Montet, Lebon p.580)

- elle peut résulter d'une **décision avant-dire droit**, telle une décision ordonnant une **expertise** (T. Confl. 24 juillet 1947 précité).

A contrario, si l'ordonnance désigne un expert sans décision expresse sur la compétence, le conflit peut être élevé entre ce jugement et la reprise d'instance : T. confl. 15 juin 1950, Sté " Actuel Champs-Élysées " c/ Min. Finances, S. 1950. 101, JCP 1950. II. 5703. Dans le cas d'une décision déclarant recevable la demande et prononçant un sursis à statuer sans se prononcer sur la compétence, le conflit peut être élevé devant la juridiction saisie d'une nouvelle procédure: T.confl.11 oct. 1993, Préfet de la Gironde c/ cour d'appel de Bordeaux et SCI du domaine de Suroit, Lebon 408 ;

- une **ordonnance de référé** qui s'est prononcée sur la compétence **ne fait pas obstacle à l'élévation du conflit** (devant le juge du fond ou un autre juge des référés) car elle n'a pas au principal autorité de chose jugée en application de l'article 488 du cpc : T.confl. 23 février 1981, n° 02191, Société Samex c/ société des autoroutes du sud de la France ;

- en revanche, **une tierce opposition** formée contre un jugement non frappé de recours qui a statué sur la compétence (et ordonné une expertise), n'entraînant pas

la disparition de la force de chose jugée de ce jugement, ne rend pas recevable le déclinatoire présenté en appel du jugement qui a statué après expertise sur l'indemnisation due par l'Etat : T. confl.25 mars 1996, n° 03016, Epoux de Lassus Saint Genies c/ Etat<sup>11</sup>.

- dès lors qu'une cour d'appel s'est prononcée sur la compétence par un arrêt ayant force de chose jugée, un déclinatoire n'est plus recevable dans ce litige, **nonobstant l'existence d'un pourvoi en cassation formé contre cet arrêt et encore pendant devant cette juridiction.**

Voir notamment : T. confl. 6 novembre 1978, n° 02091, Consorts D.

*« Considérant que, par arrêt du 6 juin 1977, la Cour d'appel de Paris, statuant sur le litige opposant les consorts D. à l'Office public d'habitations à loyer modéré de la ville de Paris, a rejeté l'exception d'incompétence soulevée par l'office, et s'est reconnue compétente, en vertu de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1968 pour statuer sur la question de savoir si la créance des consorts D. contre l'office était atteinte ou non par la prescription quadriennale ; que le préfet n'avait pas élevé le conflit. Considérant que, devant le Tribunal de grande instance de Paris saisi du même litige, à la suite d'une nouvelle décision de l'office opposant la prescription quadriennale à la demande de paiement de la créance des consorts D., le Préfet de Paris a déposé un déclinatoire de compétence que le Tribunal a rejeté par jugement du 10 mai 1978 ; que le préfet a élevé le conflit. **Considérant que la Cour d'appel a affirmé le 6 juin 1977, par un arrêt ayant force de chose jugée, nonobstant l'existence d'un pourvoi en cassation formé contre lui et encore pendant devant la Cour de Cassation, la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de la décision opposant la prescription à la créance en cause ; que, dès lors, le déclinatoire de compétence n'était pas recevable et le conflit ne pouvait être élevé ».***

Voir aussi : T. confl.6 mars 1978, n° 02069, Sté cafés Jacques Vabre

- en revanche, le conflit peut être élevé **pour la première fois devant la cour d'appel de renvoi désignée par la Cour de cassation** (T.confl. 12 décembre 1942, société Méditerranéenne de combustibles, Rec. Lebon, 1943, p.320 ; T.confl. 15 janvier 1990, Chamboulive et autre c/Commune de Vallecalle, n° 2607 ; T.confl. 28 septembre 1998, société Les grands moulins italiens de Venise c/ office national interprofessionnel des céréales, n° 3090 ; et pour une application de l'article 18 issu de la réforme de 2015, T. confl. 16 novembre 2015, M. et Mme B. c/ ministre des finances et des comptes publics, n° 4036).

Dans la décision du 15 janvier 1990, le Tribunal a en outre expressément précisé que les dispositions des articles 74 et 75 du code de procédure civile (qui imposent de présenter in limine litis les exceptions de procédure à peine

---

<sup>11</sup> « Considérant que l'article 4 de l'ordonnance du 1er juin 1828 fait obstacle à ce qu'un conflit soit élevé postérieurement à un jugement rendu en dernier ressort ou acquiescé ; que **la tierce opposition** formée le 8 juin 1993 par l'agent judiciaire du Trésor contre le jugement du 4 juin 1992 **n'a pas eu pour effet d'en suspendre l'exécution ni de lui retirer la force de chose jugée qu'il avait acquise en l'absence de recours par une voie ordinaire** ; que la décision sur la compétence ayant un caractère définitif, le déclinatoire n'était pas recevable, et le conflit ne pouvait être élevé ».

d'irrecevabilité) ne pouvaient faire échec à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 et modifier le moment au-delà duquel le préfet ne pouvait plus présenter de déclinatoire de compétence, parce qu'elles ne concernaient que les parties au litige.

Il convient de citer plus largement l'arrêt du 16 novembre 2015 :

*« Considérant que, dans la nuit du 12 au 13 novembre 2009, alors qu'il se trouvait en mission extérieure à Kaboul (Afghanistan), le sergent-chef H. B..., passager du véhicule conduit par le capitaine X..., a été grièvement blessé au cours d'une collision avec un camion civil afghan ; que, par jugement du 25 septembre 2012, le tribunal correctionnel de Paris a relaxé M. X... du chef de blessures involontaires aggravées et, statuant sur l'action civile par application des dispositions de l'article 470-1 du code de procédure pénale, a ordonné une expertise médicale et condamné l'agent judiciaire de l'Etat à payer diverses provisions à M. B... et Mme K... épouse B..., parties civiles, agissant tant en leur nom personnel qu'en leur qualité de tuteurs de leur fils Y... ; que l'agent judiciaire de l'Etat a interjeté appel de cette décision et le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a présenté un déclinatoire de compétence qui a été accueilli par un arrêt du 2 juillet 2013 ; que cet arrêt a été cassé par un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 23 septembre 2014 ; que, devant la cour d'appel de renvoi, le préfet a déposé le 10 juin 2015 un nouveau déclinatoire de compétence qui a été rejeté par arrêt du 2 juillet 2015 ; que le préfet a pris un arrêté de conflit le 19 août 2015, remis au greffe de la cour d'appel le 24 août 2015, contestant la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître des demandes formées par M. et Mme B. agissant en qualité de tuteur de leur fils ;*

*Sur la régularité de la procédure de conflit :*

*Considérant, en premier lieu, que l'arrêt du 2 juillet 2015 n'ayant pas été régulièrement signifié au préfet, le délai de quinze jours qui lui est imparti par l'article 22 du décret du 27 février 2015 pour élever le conflit n'a pas couru ;*

***Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 18 de ce décret, "Le conflit peut être élevé tant qu'il n'a pas été statué sur la compétence par une décision passée en force de chose jugée." ; qu'il s'ensuit qu'il peut être élevé pour la première fois en cause d'appel ainsi que devant la juridiction statuant sur renvoi après cassation ;***  
*(....) .»*

Il peut ainsi être relevé qu'un déclinatoire de compétence avait été déposé devant la première cour d'appel, qui l'a accueilli, qu'un pourvoi a été formé contre cette décision, mais qu'aucun déclinatoire n'a été présenté devant la Cour de cassation, que celle-ci a cassé l'arrêt qui avait reconnu la compétence de la juridiction administrative et renvoyé l'affaire devant une cour de renvoi devant laquelle, alors, le préfet a déposé un nouveau déclinatoire et a élevé le conflit après la décision de cette cour rejetant la compétence du juge administratif.

Il résulte ainsi de l'ensemble de cette jurisprudence **qu'une décision sur la compétence « passée en force de chose jugée »** au sens de l'article 18 du décret

du 27 février 2015, ou définitive, au sens de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, **correspond** à la définition des articles 500 et 527 du code de procédure civile, c'est à dire, **à une décision qui ne peut plus faire l'objet d'une voie de recours ordinaire**<sup>12</sup>, ce que la circulaire d'application du décret de 2015 a expressément confirmé<sup>13</sup>.

Rappelons que l'article 500 du code de procédure civile dispose :

*« A force de chose jugée le jugement **qui n'est susceptible d'aucun recours suspensif d'exécution**.*

*Le jugement susceptible d'un tel recours acquiert la même force à l'expiration du délai du recours si ce dernier n'a pas été exercé dans le délai. »*

Article 527 du même code :

*« Les voies ordinaires de recours sont l'appel et l'opposition, les voies extraordinaires la tierce opposition, le recours en révision et le pourvoi en cassation. »*

Article 539 :

*« Le délai de recours par une voie ordinaire suspend l'exécution du jugement. Le recours exercé dans le délai est également suspensif. »*

**Au cas présent, les associations défenderesses au pourvoi** font valoir que le déclinatoire est irrecevable d'une part, parce que l'arrêt attaqué est une décision passée en force de chose jugée, d'autre part, parce qu'elle s'est en outre prononcée implicitement sur la compétence en retenant que s'il appartenait au juge administratif de contrôler le respect par le pétitionnaire des exigences, notamment environnementales, des textes, l'article L.480-13 du code de l'urbanisme conférerait au juge judiciaire le pouvoir de prononcer la démolition si les conditions posées par ce texte étaient remplies, sans que puisse interférer le nouveau régime des ICPE.

**Sur la question de l'inopposabilité à l'autorité administrative, de certaines décisions ayant définitivement statué sur la compétence, invoquée par le déclinatoire :**

Cette question ne peut concerner que l'hypothèse du conflit élevé à l'occasion d'un litige dans lequel « l'administration n'est pas en cause ».

Le préfet de l'Hérault invoque deux décisions :

T. Confl.30 mars 1992, Préfet d'Ile et Vilaine c/ M.Saunier, n° 2691 et T.Confl 18 février 2013, Sté Locam, n° 3894,

pour soutenir qu'une décision définitive sur la compétence n'empêche le dépôt d'un déclinatoire de compétence que si elle est opposable à l'autorité administrative, c'est

---

<sup>12</sup> Voir notamment : J. Arrighi de Casanova, Jurisclasseur Justice administrative, Tribunaux des conflits, § 13 ; MA Latournerie et J. Arrighi de Casanova, Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, § 41

<sup>13</sup> « Une autre précision a été apportée, à savoir que le conflit ne peut plus être élevé lorsqu'il a été statué sur la compétence par une décision passée en force de chose jugée, c'est-à-dire lorsque la décision ne peut plus faire l'objet des voies de recours ordinaires. »

à dire si celle-ci a été en mesure d'intervenir dans la procédure, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La première décision invoquée déclare recevable un déclinatoire déposé par le préfet après une ordonnance du président du TGI se prononçant, sur le fondement de l'article L.350 du code de la santé publique, sur une « sortie d'essai » à la requête d'une personne hospitalisée d'office, en raison du caractère non contradictoire de cette procédure qui avait empêché le préfet d'en avoir connaissance. L'arrêté de conflit est confirmé et l'ordonnance est déclarée nulle et non avenue, la compétence appartenant sur ce point précis au préfet.

La seconde fait échec au caractère définitif d'une décision de la cour d'appel de Paris confirmant une ordonnance du juge de la mise en état qui rejetait l'exception d'incompétence soulevée par l'une des parties (le CID, collège interarmées de défense): A l'occasion d'un autre litige entre les mêmes parties, le déclinatoire du préfet, présenté pour la première fois, est jugé recevable faute de mise en cause de l'agent judiciaire de l'Etat dans l'instance précédente, au motif que l'article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 déclare nulle toute procédure tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur pour une cause étrangère à l'impôt ou au domaine, sans cette mise en cause, et alors que le CID est un service de l'Etat qui n'a pas de personnalité juridique.

**Les associations défenderesses** soutiennent que ces deux cas de figure ne sont pas transposables à la présente espèce et qu'en toute hypothèse, le préfet avait été informé de l'existence de la procédure depuis longtemps et notamment par deux lettres qu'elles lui avaient adressées le 10 octobre 2019 et le 10 avril 2021.

## *B) En doctrine*

**Selon la doctrine, qui est unanime, un conflit positif ne peut pas être élevé devant la Cour de cassation.**

Si certains auteurs ne précisent pas la raison de cette exclusion<sup>14</sup>, les autres expliquent qu'elle résulte de ce que la Cour de cassation ne statue pas au fond<sup>15</sup>, ou encore, ce qui revient au même, qu'étant saisie de jugements et non de litiges, elle ne saurait en être dessaisie.<sup>16</sup>

Le président Odent présente cette exclusion comme une conséquence de la règle selon laquelle le conflit ne peut plus être élevé après un jugement ou arrêt définitif sur la compétence :

*« Le déclinatoire enfin doit être produit avant le prononcé du jugement ou de l'arrêt ; il peut donc l'être pendant le délibéré, après le débat oral (TC, 18 décembre 1947 Juvin p. 513 ; TC 2 avril 1973 époux Chapoulaud p. 846 RDP 1973 concl. A Bernard). Il ne peut plus être valablement produit après qu'est intervenu un jugement ou un arrêt définitif sur la*

---

<sup>14</sup> A. Béal, Jurisclasseur administratif, Tbl des conflits, fasc 1065, n° 71

<sup>15</sup> O. Gohin et F. Poulet, Contentieux administratif, 11e éd. n° 67 ; R.Odent, Contentieux administratif, Tome 1, Les cours de droit, 1977, Dalloz, p. 561

<sup>16</sup> R. Chapus, Droit administratif général, tome 1, 15<sup>e</sup> éd., n° 1190 ; B. Plessix, Opus cité

*compétence, car si le juge saisi du déclinatoire s'était déjà prononcé sur la compétence, l'autorité de la chose jugée s'opposerait à ce que sa décision fût remise en discussion ou même à ce qu'il pût la reconsidérer (...) Le déclinatoire doit donc être produit avant qu'il y ait une décision juridictionnelle statuant expressément et définitivement sur la compétence.(..). **Il en résulte notamment que la procédure de conflit ne peut être engagée que devant les juges du fond. Elle ne peut jamais l'être devant la Cour de cassation..** »<sup>17</sup>*

Mme Latournerie et M. Arrighi de Casanova<sup>18</sup>, ainsi que M. Chapus<sup>19</sup>, réservent ou s'interrogent sur la nécessité de réserver les cas dans lesquels la Cour de cassation statue au fond, en application des dispositions de l'article L.411-3 du code de l'organisation judiciaire.

### **3.3 - Au fond: sur l'incompétence du juge judiciaire soulevée par le déclinatoire**

**Le préfet de l'Hérault** soutient que la juridiction judiciaire est incompétente pour statuer sur la présente demande de démolition du parc éolien de [Localité 4] dans la mesure où, s'il a initialement été soumis au régime des permis de construire, il relève, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017, du seul régime de l'autorisation environnementale, laquelle, s'agissant des éoliennes terrestres, intègre les règles d'urbanisme, ce dont il résulte que seule l'autorité administrative chargée de la police des installations classées (le préfet) est désormais compétente, sous le contrôle des juridictions administratives, pour sanctionner une éventuelle méconnaissance des règles d'urbanisme, sauf à empiéter sur les prérogatives de cette autorité.

Reprenant le contexte juridique de l'affaire, il expose que le parc n'est pas soumis à plusieurs régimes coexistants mais qu'il a été soumis à des régimes successifs :

Ainsi, il a initialement relevé du régime des permis de construire (premier permis délivré le 20 octobre 2004). Puis, en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, qui a fait entrer les éoliennes dans la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), il devait ensuite être soumis, à un régime d'autorisation d'exploiter et d'autorisation de construire, compte tenu de la taille ou de la puissance des éoliennes en cause.

Cependant, le permis initial ayant été délivré avant l'entrée en vigueur du décret n° 2011-984 du 23 août 2011 pris pour l'application de la loi de 2010, le parc éolien a bénéficié du régime dit d'antériorité prévu par l'article 90 de ce texte (article L.553-1 du code de l'environnement), qui prévoyait dans ce cas de figure, une dispense d'autorisation d'exploiter, tout en soumettant les installations à la législation des ICPE.

---

<sup>17</sup> R. Odent Opus cité

<sup>18</sup> Opus cité, § 23

<sup>19</sup> Opus cité, p.999

Le Conseil d'Etat ayant jugé (1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 433449), à propos du présent parc éolien, que l'annulation ultérieure du permis de construire initial n'avait pas pour effet de remettre en cause le bénéfice de l'antériorité et la dispense d'autorisation d'exploiter, le préfet fait valoir que le parc est soumis, depuis le 24 avril 2013, date de délivrance du second permis de construire, à la législation des ICPE.

Or, depuis le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017, cette législation est intégrée à « l'autorisation environnementale » qui regroupe en une seule autorisation plusieurs autorisations relevant de plusieurs polices spéciales, à l'exception en principe, des autorisations d'urbanisme. Cependant, par dérogation à ce principe, l'article R.425-29-2 du code de l'environnement prévoit que les éoliennes sont dispensées de permis de construire.

Le Conseil d'Etat (CE, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> ch. réunies, 14 juin 2018, n° 409227, T), ayant jugé que cette exception n'avait ni pour objet ou ni pour effet de dispenser les projets du respect des règles d'urbanisme, ce respect étant assuré par l'autorité administrative chargée de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, le préfet de l'Hérault en conclut qu'il n'appartient qu'à cette autorité, dans le présent litige, de sanctionner des éventuels manquements aux règles d'urbanisme.

Il fait valoir qu'aux termes d'une jurisprudence ancienne et constante du Tribunal des conflits comme de la Cour de cassation, il est jugé que les juridictions judiciaires sont compétentes pour se prononcer sur la réparation des préjudices causés par les ICPE, et le cas échéant, pour prescrire les mesures propres à faire cesser le préjudice causé par cette installation.

Cependant, ces mesures ne peuvent être prononcées que si elles ne contrarient pas les prescriptions édictées par l'administration en vertu des pouvoirs de police spéciale qu'elle détient (T. Confl. 23 mai 1927, Cts Neveux et Kohler c/Sté métallurgique de Knutange ; 1<sup>re</sup> Civ., 25 janvier 2017, pourvoi n° 15-25.526 s'agissant d'une éolienne et, pour une carrière : 3<sup>e</sup> Civ., 21 décembre 2023, pourvoi n°23-14.343, publié).

Il soutient que la mesure de démolition des éoliennes prononcée par la cour d'appel de Nîmes constitue une immixtion du juge judiciaire dans le pouvoir de police spéciale des ICPE appartenant du préfet, dès lors qu'il a, en cette qualité, demandé à la société exploitante des études supplémentaires pour pallier l'insuffisance de la première étude d'impact et pris plusieurs arrêtés, le 18 juillet 2014, 6 juillet 2022 et 13 octobre 2023, prescrivant un certain nombre de mesures complémentaires pour préserver l'environnement et plus particulièrement pour prendre en compte la présence sur les lieux du couple d'aigles royaux, mais permettant la continuation de l'exploitation.

Il soutient également que la question du respect de la législation spéciale relative aux espèces protégées et notamment de la nécessité ou non pour le parc d'obtenir une dérogation à l'obligation de ne pas détruire ces espèces, invoquée par les associations devant la cour d'appel de Nîmes, étant désormais intégrée à l'autorisation environnementale, elle ne peut davantage justifier la compétence du juge judiciaire pour prononcer une démolition, puisque l'autorité administrative qui instruit les demandes d'autorisation environnementale et délivre ces autorisations, s'est nécessairement prononcée sur cette législation.

**Les associations défenderesses** au pourvoi concluent au mal fondé du déclinatoire et soutiennent que le principe d'indépendance des législations relatives à l'urbanisme et à la protection de l'environnement, constamment réaffirmé par le Conseil d'Etat, rend sans incidence sur l'application de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme, le fait que la société exploitant le parc éolien ait obtenu une autorisation d'exploiter ce parc après l'annulation de son permis de construire. Elles citent en particulier un arrêt de la première chambre civile du 14 février 2018, pourvoi n° 17-14.703.

## **ANNEXE : Articles 23 à 31 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015 :**

Article 23 : L'arrêté de conflit vise le jugement ou l'arrêt rejetant le déclinatoire. A peine d'irrecevabilité, cet arrêté est motivé.

Article 24 : L'arrêté de conflit, accompagné des pièces qui y sont visées, est remis contre signature par le préfet au greffe de la juridiction.

Article 25 : Si l'arrêté de conflit n'est pas parvenu au greffe dans le délai mentionné au premier alinéa de l'article 22, le conflit ne peut plus être élevé devant la juridiction saisie de l'affaire.

Article 26 : Dès la réception de l'arrêté de conflit au greffe de la juridiction dans le délai mentionné à la première phrase de l'article 22, la juridiction sursoit à statuer.

Article 27 : L'arrêté du préfet et les pièces qui y sont visées sont déposés pendant quinze jours au greffe. Celui-ci avise les parties ou leurs avocats qu'ils peuvent en prendre connaissance et remettre, dans le même délai, leurs observations sur la question de compétence assorties des pièces de nature à les soutenir. Ces observations et ces pièces sont versées au dossier.

Article 28 : A l'expiration du délai mentionné à l'article précédent, le greffe transmet au secrétariat du Tribunal des conflits l'arrêté de conflit, le déclinatoire, l'avis du ministère public, 5/ le jugement rejetant le déclinatoire et, le cas échéant, les observations des parties ainsi que les pièces utiles.

Article 29 : Le Tribunal des conflits statue sur le conflit positif dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier à son secrétariat.

En cas de nécessité ou s'il a été fait application de l'article 16, ce délai peut être prorogé par son président, dans la limite de deux mois. La juridiction en est avisée par le secrétariat.

Article 30 : Si la juridiction devant laquelle le conflit a été élevé n'a pas reçu notification de la décision du Tribunal des conflits un mois après l'expiration du délai mentionné à l'article précédent, elle peut procéder au jugement de l'affaire.

Article 31 : Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les pouvoirs dévolus au préfet par le présent chapitre sont exercés par le représentant de l'Etat ».