Conseil d'État, 23 octobre 2026, n° 508382

Conseil d'État | 1ère et 4ème chambres réunies | 23 octobre 2026

Résumé

68-01-01-01-03-01 Si les éléments sur lesquels les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent porter sont définis par le code de l'urbanisme, notamment par les articles L. 151-6 et L. 151-7, il ne résulte d'aucune disposition, notamment pas du simple rapport de compatibilité avec elles que l'article L. 151-2 de ce code impose, en toute hypothèse, aux travaux ou opérations, qu'elles pourraient être regardées com…

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Besançon
2ème chambre
06/04/2023
N° 2102100

Cour administrative d'appel - Nancy
3ème chambre - formation à 3
17/07/2025
N° 23NC01835

Conseil d'État
1ère et 4ème chambres réunies
23/10/2026
N° 508382

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

M. I... Z... a demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 27 mai 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole a modifié le plan local d'urbanisme de la commune de La Vèze (Doubs), ainsi que la décision du 21 septembre 2021 par laquelle la présidente du Grand Besançon Métropole a rejeté son recours gracieux contre cette délibération. Par un jugement n° 2102100 du 6 avril 2023, le tribunal administratif de Besançon a partiellement annulé ces décisions.

Par un arrêt n° 23NC01835 du 17 juillet 2025, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel formé par la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 septembre 2025, 18 décembre 2025, 15 janvier 2026 et 19 mai 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de M. Z... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit au regard des articles L. 151-6 et L. 151-7 du code de l'urbanisme en jugeant illégale une orientation d'aménagement et de programmation au motif qu'elle contiendrait des prescriptions précises ;

- elle a commis une erreur de droit au regard des articles L. 151-6 et L. 151-7 du code de l'urbanisme en jugeant que l'orientation d'aménagement et de programmation litigieuse, en interdisant toute création de voirie sans distinguer les voies publiques et les voies privées et en imposant des accès individuels depuis le Chemin neuf, méconnaissait le champ des dispositions pouvant figurer dans les orientations d'aménagement et de programmation ;

- elle a commis une erreur de droit en jugeant à la fois que les dispositions de l'orientation d'aménagement et de programmation litigieuse étaient trop précises et qu'elles auraient pourtant dû distinguer les voies publiques des voies privées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 avril 2026, M. Z... conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Vincent Malapert, auditeur ;

- les conclusions de M. Mathieu Le Coq, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat de la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole, et à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de M. Z... ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 27 mai 2021, la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole a modifié l'orientation d'aménagement et de programmation 1AU « Chemin neuf » du plan local d'urbanisme de la commune de La Vèze. Par un jugement du 6 avril 2023, le tribunal administratif de Besançon, saisi par M. Z..., a annulé cette délibération en tant qu'elle prévoit que : « Le secteur est desservi depuis le Chemin neuf dans sa partie basse, par des accès individuels, sans création de voirie. / Aucune voie carrossable ne reliera le Chemin neuf et la rue de la Glacière en raison de la pente. / Le versant est orienté au Sud. Afin d'optimiser la captation de l'énergie solaire, la plus grande longueur des maisons (le faîtage) sera parallèle aux courbes de niveau », ainsi que, dans la même mesure, la décision de rejet de son recours gracieux. Par un arrêt du 17 juillet 2025, contre lequel la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel formé par la communauté urbaine contre ce jugement.

2. En premier lieu, l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme prévoit que : « Le plan local d'urbanisme comprend : / 1° Un rapport de présentation ; / 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; / 3° Des orientations d'aménagement et de programmation ; / 4° Un règlement ; / 5° Des annexes. / Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ces documents graphiques peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique. » Aux termes de l'article L. 151-6 de ce code : « Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles. (…) ». Aux termes de l'article L. 151-7 du même code : « I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : / 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ; / (…) 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (…) ». Aux termes de l'article L. 152-1 de ce code : « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. / Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »

3. Il résulte de ces dispositions que les travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols et ouvertures d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan local d'urbanisme, s'ils doivent être conformes au règlement du plan local d'urbanisme et à ses documents graphiques, ont seulement à être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation, en particulier en n'en contrariant pas les objectifs. Cette compatibilité s'apprécie en procédant à une analyse globale des effets du projet sur l'objectif ou les différents objectifs d'une orientation d'aménagement et de programmation, le cas échéant à l'échelle de la zone à laquelle ils se rapportent. Si les éléments sur lesquels les orientations d'aménagement et de programmation peuvent porter sont définis par le code de l'urbanisme, notamment par les articles L. 151-6 et L. 151-7 cités ci-dessus, il ne résulte d'aucune disposition, notamment pas du simple rapport de compatibilité avec elles que l'article L. 151-2 de ce code impose, en toute hypothèse, aux travaux ou opérations, qu'elles pourraient être regardées comme illégales au seul motif qu'elles seraient énoncées de façon précise ou prescriptive et non sous forme de simples

objectifs. Par suite, en jugeant illégale la modification de l'orientation d'aménagement et de programmation 1AU « Chemin neuf » au motif qu'elle comporte des prescriptions précises en matière de voirie et d'implantation des constructions, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

4. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

5. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. Z... une somme de 1 500 euros à verser à la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole au titre des mêmes dispositions.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 17 juillet 2025 de la cour administrative d'appel de Nancy est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Nancy.

Article 3 : M. Z... versera une somme de 1 500 euros à la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par M. Z... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la communauté urbaine du Grand Besançon Métropole et à M. I... Z....

Copie en sera adressée au ministre de la ville et du logement.

Délibéré à l'issue de la séance du 23 septembre 2026, où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, Mme Aurélie Bretonneau, M. Jean-Dominique Langlais, conseillers d'Etat et M. Vincent Malapert, auditeur-rapporteur.

Rendu le 23 octobre 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :

Signé : M. Vincent Malapert

Le secrétaire :

Signé : M. Hervé Herber

mande et ordonne au ministre de la ville et du logement en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

Composition de la juridiction

Président

- M. Pierre Collin

Rapporteur

- M. Vincent Malapert