Conseil d'État, 23 septembre 2026, n° 507170

Conseil d'État | 10ème et 9ème chambres réunies | 23 septembre 2026

Résumé

54-07-02-04 Le juge de l'excès de pouvoir n'exerce, sur les partis retenus par les autorités compétentes pour arrêter, au regard des articles L. 101-2 et L. 123-1 du code de l'urbanisme (c. urb) et dans le cadre de leur large pouvoir d'appréciation, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) qu'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.…

Sujets abordés dans les motifs

#1 orientation

#2 espaces naturels

#3 erreur manifeste

#4 ressort

#5 annulation pour excès de pouvoir

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés le 11 aout et le 12 novembre 2025 et le 8 mai et le 19 août 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ville de Paris et les communes de Malakoff, de Bagnolet, du Pré Saint-Gervais et d'Ivry-sur-Seine demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 portant approbation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code justice administrative.

Elles soutiennent que :

- les orientations relatives au confortement du réseau routier francilien contrarient les objectifs liés à la préservation de la qualité de l'air, à la lutte contre le changement climatique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, méconnaissant ainsi le principe d'équilibre résultant de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;

- l'inclusion du boulevard périphérique dans le réseau magistral est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle va à l'encontre des objectifs de report modal et de réduction des nuisances ;

- l'orientation réglementaire (OR) n° 59 visant à limiter le développement de l'offre sociale dans les communes ayant plus de 30 % de logements sociaux dont les loyers sont inférieurs aux plafonds PLUS-PLAI est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce que le projet d'aménagement régional et l'OR 108 poursuivent un objectif de confortement des polarités économiques d'envergure nationale au détriment du rééquilibrage Est-Ouest ;

- le SDRIF comprend des contradictions internes sur les questions routières ;

- l'OR 17 comporte une contradiction interne en ce qu'elle liste différentes exceptions au principe qu'elle pose selon lequel les espaces boisés et les espaces naturels doivent être préservés de toute nouvelle urbanisation.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 8 avril et 2 juillet 2026, la région Ile-de-France conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2026, le ministre de la ville et du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- code de la construction et de l'habitation ;

- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 ;

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Thomas Odinot, maître des requêtes ;

- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SELAS Froger et Zajdela, avocat de la Ville de Paris et autres, et à la SAS Buk Lament, Robillot, avocat de la région d'Ile-de-France ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : « Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région./ Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région./ Il détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements./ Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, logistiques, artisanales, agricoles, forestières et touristiques./ Il fixe une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ». Aux termes de l'article L. 123-5 du même code : « La région d'Ile-de-France élabore le schéma directeur d'Ile-de-France en association avec l'Etat. » Aux termes de l'article L. 123-11 du même code : « A l'issue de la concertation publique et de l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, des observations de la population et des conclusions de la commission d'enquête, est adopté par délibération du conseil régional. / Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France est transmis à l'autorité administrative compétente de l'Etat en vue de son approbation par décret en Conseil d'Etat. / Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France est approuvé par décret en Conseil d'Etat. »

2. Sur le fondement de ces dispositions, le Premier ministre a approuvé le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) par un décret du 10 juin 2025 dont la Ville de Paris et les communes de Malakoff, de Bagnolet, du Pré Saint-Gervais et d'Ivry-sur-Seine demandent l'annulation pour excès de pouvoir.

orientation

3. En premier lieu, la Ville de Paris et les autres communes requérantes soutiennent que les orientations du schéma directeur relatives au confortement du réseau routier francilien contrarieraient les objectifs liés à la préservation de la qualité de l'air, à la lutte contre le changement climatique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et méconnaîtraient ainsi un « principe d'équilibre » qui résulterait de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

espaces naturels

4. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités

agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; e) Les besoins en matière de mobilité ; 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, notamment les services aux familles, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; 4° La sécurité et la salubrité publiques ; 5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ; 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; 6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ; 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ; 8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales ».

5. Conformément à ce que prévoient les dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, cité au point 1, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, qui a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région, doit préciser les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. Il lui appartient, en particulier, de déterminer la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi que la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, logistiques, artisanales, agricoles, forestières et touristiques et de fixer une trajectoire pour limiter l'artificialisation des sols. Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France est, en outre, conduit, en vertu des dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme citées au point 4, à comporter des mesures visant à atteindre, en les conciliant, les différents objectifs énoncés par ce dernier article. Le juge de l'excès de pouvoir n'exerce, sur les partis retenus par les autorités compétentes pour arrêter, au regard de ces dispositions et dans le cadre de leur large pouvoir d'appréciation, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France qu'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

6. Il ressort des pièces du dossier, que le schéma directeur attaqué comprend, outre des orientations relatives à la structuration du réseau routier francilien, des mesures tendant à la réalisation des objectifs liés à la préservation de la qualité de l'air, à la lutte contre le changement climatique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il ne ressort pas des éléments versés au dossier que les partis d'aménagement ainsi retenus par le schéma directeur seraient, au regard des différents objectifs fixés par les dispositions du code de l'urbanisme mentionnées au point précédent, entachés d'une erreur manifeste d'appréciation.

erreur manifeste

7. En deuxième lieu, si les requérantes soutiennent que l'inclusion du boulevard périphérique de Paris dans le « réseau routier magistral », défini par le SDRIF comme un réseau routier avec un « trafic à haute intensité » et pour lequel l'orientation réglementaire OR 133 prévoit notamment une augmentation de la capacité sur les sections particulièrement congestionnées, serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, il ressort des pièces du dossier que passent sur cet axe 1,2 million de véhicules par jour ce qui en fait l'autoroute urbaine la plus empruntée d'Europe, de telle sorte que le parti retenu sur ce point par le schéma directeur ne peut être regardé comme étant entaché d'erreur manifeste.

8. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que l'orientation réglementaire OR 59 prévoit, sous certaines conditions, un objectif tendant à limiter la concentration de l'offre de logements très sociaux dans les communes où celle-ci est déjà particulièrement importante. Il ne ressort pas des éléments versés au dossier qu'en retenant un tel objectif de diversification du parc social dans certains territoires, sans remise en cause de l'objectif légal d'atteinte du taux de logements sociaux pour chaque commune concernée, le schéma directeur attaqué serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

ressort

9. En quatrième lieu, les requérantes soutiennent que le schéma serait entaché d'une erreur manifeste en ce que le projet d'aménagement régional et l'orientation réglementaire OR 108 poursuivent un objectif de confortement des polarités économiques d'envergure nationale au détriment du rééquilibrage est-ouest de la région. Toutefois il ressort des pièces du dossier que si l'orientation OR 108 est spécifique au quartier central des affaires de Paris et au pôle de La Défense, les orientations OR 106 et 107 concernent l'ensemble des polarités de bureaux de la région et visent à diversifier les usages et à rééquilibrer l'offre résidentielle dans ces quartiers en garantissant notamment la possibilité de transformer les espaces de bureaux en logements. Il ressort en outre des pièces du dossier que le projet d'aménagement régional n'ignore pas l'existence d'autres pôles de dimension internationale accueillant des centres de décision et des fonctions tertiaires supérieures et les appelle à renouveler leur parc immobilier. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que les partis ainsi retenus seraient entachés d'erreur manifeste ne peut qu'être écarté.

annulation pour excès de pouvoir

10. En cinquième lieu, la seule circonstance que l'orientation réglementaire OR 17, qui mentionne un principe de préservation des espaces boisés et naturels, prévoit des exceptions à ce principe ne constitue pas une contradiction susceptible d'affecter la légalité du schéma directeur attaqué.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la Ville de Paris et les autres communes requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'elles attaquent.

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font alors obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Ville de Paris et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Ville de Paris, première dénommée pour l'ensemble des requérantes, à la région Ile-de-France, au Premier ministre et au ministre de la ville et du logement.

Délibéré à l'issue de la séance du 2 septembre 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, Mme Rozen Noguellou, M. Didier Ribes, conseillers d'Etat et M. Thomas Odinot, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 23 septembre 2026

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Thomas Odinot

La secrétaire :

Signé : Mme Thamila Mouloud

La République mande et ordonne au Premier ministre 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. Jacques-Henri Stahl

Rapporteur

- M. Thomas Odinot