Conseil d'État, 23 septembre 2026, n° 507246

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

Résumé

68-001-01-02-05 Il résulte des dispositions des articles L. 123-5 et L. 123-11 du code de l'urbanisme (c. urb) que si la région Ile-de-France élabore le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et procède à son adoption par une délibération du conseil régional, il revient à l'Etat, qui doit être associé à cette élaboration, d'approuver le schéma par décret en Conseil d'Etat. Le schéma ainsi approuvé peut comporter …

Sujets abordés dans les motifs

#1 pièces du dossier

#2 dossier soumis à l enquête publique

#3 conclusions des requérants

Exposé des faits

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 507246, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés le 12 août 2025 et le 9 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Sucy-en-Brie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 portant approbation du schéma directeur de la région Ile-de-France en tant qu'il prévoit une zone de constructibilité pour la construction d'un projet de centre pénitentiaire sur le territoire de la commune de Noiseau ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

le décret est entaché d'un vice de procédure ou d'incompétence en ce qu'il comprend une pastille d'urbanisation pour la construction d'un établissement pénitentiaire sur la commune de Noiseau qui ne figurait pas dans la version du schéma

adopté par le conseil régional d'Ile-de-France ;

le décret est entaché d'un vice de procédure en ce que le président du conseil régional n'a pas été informé de l'ajout de cette pastille d'urbanisation, en violation de la procédure prévue aux articles L.123-18 à L123-21 du code de l'urbanisme ;

le décret est entaché d'un vice de procédure en ce que l'absence de pastille d'urbanisation matérialisant le projet de centre pénitentiaire dans la version du schéma soumise à l'enquête publique n'a pas permis une information de la région et du public en violation de l'article L. 123-1 du code de l'environnement ;

le schéma directeur de la réion d'Ile-de-France (SDRIF), en ce qu'il intègre cette pastille d'urbanisation, méconnaît les articles L. 101-2 et L. 123-1 du code de l'urbanisme ainsi que ses obligations tenant à la préservation des zones rurales et naturelles, à la limitation de la consommation d'espace, aux impacts sur l'environnement et le paysage et à la gestion du risque inondation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 avril 2026, le ministre de la ville et du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

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

2° Sous le n° 509171, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 22 octobre 2025 et 21 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le décret est illégal en ce qu'il contient des dispositions nouvelles par rapport au schéma adopté par le conseil régional.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 avril 2026, le ministre de la ville et du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que le moyen soulevé par la requérante n'est pas fondé.

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

3° Sous le n° 509793, par une requête, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés le 17 novembre 2025 et les 17 février et 24 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association rurale de protection du cadre de vie, de l'habitat et de l'environnement (ARUCHE) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler ce décret en tant qu'il classe en zone d'urbanisation préférentielle l'assiette foncière du projet d'établissement pénitentiaire de Noiseau.

Elle soutient que :

- le décret ne respecte pas les dispositions de l'article L. 123-11 du code de l'urbanisme en raison de l'ajout d'une pastille d'urbanisation préférentielle sur la commune de Noiseau ;

- le décret est entaché d'un vice de procédure en ce que l'absence de pastille d'urbanisation matérialisant le projet de centre pénitentiaire dans la version du schéma soumise à l'enquête publique n'a permis ni l'information du public ni une évaluation environnementale suffisante ;

- le décret méconnaît l'article 123-1 du code de l'urbanisme en ce qu'il ne prévoit pas une planification de l'atteinte de l'objectif d'absence d'artificialisation nette à horizon 2050 ;

- Le décret méconnaît l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme en ce que le projet de construction de l'établissement pénitentiaire de Noiseau n'est pas un projet d'intérêt général au sens de l'article L102-1 du même code.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 avril 2026, le ministre de la ville et du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

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

4° Sous le n° 510638, par une requête enregistrée le 10 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Noiseau demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

le décret est entaché d'un vice de procédure en ce que le Conseil d'Etat n'aurait pas été consulté sur ce projet de texte ;

le décret est entaché d'un vice de procédure et d'incompétence en ce qu'il approuve une version du SDRIF différente de celle adoptée par le conseil régional, en méconnaissance de l'article L. 123-11 du code de l'urbanisme et au prix d'un vice de procédure ;

le décret est dépourvu de base légale dès lors qu'aucun texte régissant l'élaboration du SDRIF ne permet à l'Etat de modifier unilatéralement ce schéma avant son approbation ;

le décret est entaché d'une erreur de droit en conférant à l'Etat un pouvoir autre que celui résultant de sa seule association à l'élaboration du schéma.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 avril 2026, le ministre de la ville et du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

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

5° Sous le n° 510648, par une requête enregistrée le 11 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département du Val-de-Marne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 en tant qu'il prévoit une pastille d'urbanisation pour la construction d'un centre pénitentiaire sur le territoire de la commune de Noiseau ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le décret est entaché d'incompétence en ce qu'il approuve, en ajoutant une pastille d'urbanisation sur la commune de Noiseau, une version du SDRIF différente de celle adoptée par le conseil régional, en méconnaissance de l'article L. 123-11 du code de l'urbanisme ;

- le SDRIF méconnaît le schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France en tant qu'il crée cette pastille d'urbanisation au niveau de la commune de Noiseau.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 avril 2026, le ministre de la ville et du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

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

Vu les autres pièces des dossiers ;

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 ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 2 septembre 2026, présentée pour l'association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 septembre 2026, présentée pour la commune de Sucy-en-Brie ;

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 SAS Buk Lament, Robillot, avocat de la région d'Ile-de-France ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

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 ».

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 les communes de Sucy-en-Brie et de Noiseau, l'association rurale de protection du cadre de vie, de l'habitat et de l'environnement (ARUCHE), l'association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et le département du Val-de-Marne demandent l'annulation pour excès de pouvoir, par des requêtes qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'approbation par l'Etat du schéma directeur :

Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme : « Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France respecte les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au présent livre, les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national (…) ». Il résulte des dispositions des articles L. 123-5 et L. 123-11 du code de l'urbanisme, citées au point 1, que si la région Ile-de-France élabore le SDRIF et procède à son adoption par une délibération du conseil régional, il revient à l'Etat, qui doit être associé à cette élaboration, d'approuver le schéma par décret en Conseil d'Etat. Le schéma ainsi approuvé peut comporter des modifications par rapport à celui adopté par le conseil régional dès lors que ces modifications apportées visent à garantir le respect des obligations résultant de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, notamment les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général relevant de l'Etat, et qu'elles ne bouleversent pas l'économie générale du schéma adopté par le conseil régional.

pièces du dossier

Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 18 mai 2024, transmis à la région le 27 mai 2024 par un porter à connaissance complémentaire, la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction d'un

établissement pénitentiaire sur le territoire de la commune de Noiseau. Ainsi qu'il a été dit au point 3, le décret en Conseil d'Etat approuvant le schéma directeur de la région d'Ile-de-France pouvait modifier le schéma approuvé par le conseil régional dès lors qu'il s'agissait d'assurer la mise en œuvre de ce projet d'intérêt général et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ce projet modifierait l'économie générale du schéma. Ainsi, les moyens tirés de ce que le décret attaqué, en ce qu'il comporte une pastille d'urbanisation pour la construction d'un établissement pénitentiaire sur la commune de Noiseau qui ne figurait pas dans la version du schéma adoptée par le conseil régional d'Ile-de-France, serait entaché d'un vice de procédure ou d'incompétence, d'un défaut de base légale et d'une erreur de droit doivent être écartés.

Sur la procédure d'élaboration du schéma directeur :

5. En premier lieu, il ressort des pièces versées au dossier que le moyen tiré de ce que le Conseil d'Etat n'aurait pas été consulté sur le projet de décret manque en fait.

6. En deuxième lieu, les dispositions des articles L. 123-18 à L. 123-21 du code de l'urbanisme, qui régissent la mise en compatibilité du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, ne s'appliquent pas à une procédure de révision engagée par le conseil régional. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions ne peut qu'être écarté.

dossier soumis à l enquête publique

7. En troisième lieu, si la version du schéma soumise à enquête publique ne comportait pas de pastille d'urbanisation matérialisant, sur la carte n° 1 intitulée « Maîtriser le développement urbain », le projet d'installation d'un centre pénitentiaire sur la commune de Noiseau, il ressort des pièces du dossier que le projet de centre pénitentiaire de Noiseau figurait dans l'avis de l'Etat du 12 juillet 2023 émis par le préfet de la région Ile-de-France et annexé au dossier soumis à l'enquête publique, qu'il a été évoqué lors de réunions publiques lors desquelles la région a d'ailleurs pu manifester son opposition au projet et qu'il a donné lieu à de nombreuses contributions auprès de la commission d'enquête. Au demeurant, le projet de construction de l'établissement pénitentiaire et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Noiseau ont fait l'objet d'une concertation préalable en janvier et février 2023, en application des articles L. 121-15-1 et suivants du code de l'environnement et L. 103-2 et suivants du code de l'urbanisme, accompagnée par la Commission nationale du débat public. Dans ces conditions, il ne saurait être soutenu que la région et le public n'auraient pas été informés du projet. Enfin, le moyen tiré de ce que l'évaluation environnementale aurait été insuffisante n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Sur la pastille d'urbanisation contestée :

8. En premier lieu, s'il est soutenu que la pastille d'urbanisation prévue pour la réalisation du centre pénitentiaire méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme en ce qu'elle serait prévue sur des terres agricoles et ne permettrait pas de respecter la trajectoire de modération foncière, il ressort des pièces des dossiers, d'une part, que l'urbanisation d'un site de 25 hectares sur un total de 10 839 hectares de capacités d'urbanisation prévues par le SDRIF n'est pas de nature à remettre en cause les objectifs de développement durable et de préservation des terres agricoles prévus par ces dispositions et, d'autre part, que le projet figure parmi les projets d'envergure nationale d'intérêt général majeur et est donc exclu du décompte établi au titre de la trajectoire régionale du « zéro artificialisation nette ». En outre, la trajectoire de modération foncière fixée par le SDRIF sur la période qu'il entend couvrir, c'est-à-dire jusqu'à 2040, s'inscrit dans l'objectif d'absence de toute artificialisation nette à terme posé par les articles L. 101-2 et L. 123-1 du code de l'urbanisme.

9. En deuxième lieu, le SDRIF ne constituant pas une mesure d'application de l'arrêté qualifiant le projet de projet d'intérêt général qui n'en constitue pas la base légale, l'association ARUCHE ne saurait utilement contester une telle qualification à l'occasion de son recours formé contre ce schéma.

conclusions des requérants

10. En dernier lieu, si la pastille d'urbanisation prévue pour ce projet borde un secteur de concentration de mares et mouillères identifié dans la carte de la trame verte et bleue du schéma régional de cohérence écologique, il ressort de cette même carte que cette pastille n'entrave aucun corridor écologique à préserver ou à restaurer de ce schéma. Par suite, le moyen tiré de ce que le SDRIF méconnaîtrait les orientations fondamentales du schéma régional de cohérence écologique d'Ile-de-France ne peut qu'être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Sucy-en-Brie et les autres requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'ils attaquent.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions des requérants tendant 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 : Les requêtes de la commune de Sucy-en-Brie et autres sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la commune de Sucy-en Brie, à la commune de Noiseau, à l'association ARUCHE, à l'association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau, au département du Val-de-Marne, 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