TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN

N°s 2407371, 2408057, 2408058, 2408102, 2408825, 2413189, 2414127

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION POUR LA PRESERVATION DU CADRE DE VIE À NOISEAU
COMMUNE DE NOISEAU
COMMUNE DE LA QUEUE-EN-BRIE
ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL GPSEA
DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE
ASSOCIATION RURALE DE PROTECTION DU CADRE DE VIE, DE L'HABITAT ET DE L'ENVIRONNEMENT
Et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Melun

(7ème chambre)

Mme P…
Rapporteure

Mme B…
Rapporteure publique

Audience du 10 novembre 2026
Décision du 25 novembre 2026

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 2407371, par une requête et trois mémoires, enregistrés les 17 juin 2024, 21 janvier 2026, 11 mars 2026 et 1er avril 2026, l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme D... E..., représentées par Me Phan, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 24 janvier 2024 par laquelle le conseil d'administration de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) a arrêté le principe et les conditions de réalisation de l'établissement pénitentiaire de Noiseau ;

2°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie ;

3°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et de l'APIJ une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

En ce qui concerne la légalité de la délibération du 24 janvier 2024 :
- cette délibération est entachée d'un vice d'incompétence : elle aurait dû émaner d'un membre du gouvernement ; en tout état de cause, l'APIJ n'a pas été régulièrement habilitée pour adopter la délibération contestée ;
- elle est entachée de vices de procédure : la composition du conseil d'administration était irrégulière ; il n'est pas justifié que les membres du conseil d'administration auraient été régulièrement convoqués et auraient pu prendre suffisamment connaissance du projet avant d'adopter la délibération attaquée ;
- le dossier présentant le projet, annexé à la délibération du 24 janvier 2024, est entaché d'inexactitudes propres à abuser le public quant à la portée de l'opération ;

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté du 18 mai 2024 :
- cet arrêté est entaché d'un vice d'incompétence ;
- il est entaché d'un vice de procédure tiré du défaut de mise à disposition de la délibération du 24 janvier 2024 ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, en raison du défaut de publication de la délibération du 24 janvier 2024 ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique.

Par des mémoires en intervention volontaire enregistrés les 27 juin 2024 et 3 juillet 2024, la commune de Sucy-en-Brie, représentée par Me Gossement, demande à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête.

Elle soutient que :
- l'arrêté du 18 mai 2024 est entaché de vices de procédure : la mise à disposition du dossier présentant le projet au public ne satisfait pas aux exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement, de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et de l'article L. 103-1 du code de l'urbanisme ; en tout état de cause, la délibération du 24 janvier 2024 n'a pas été mise à la disposition du public et le périmètre de la mise à disposition était insuffisant ;
- le dossier de demande de reconnaissance de l'intérêt général du projet est entaché d'insuffisances ayant faussé l'appréciation portée par l'administration sur l'utilité publique du projet ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 7 février 2025, la commune d'Ormesson-sur-Marne, représentée par Me Colas, demande à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête.

Elle soutient que :
- l'arrêté du 18 mai 2024 est entaché d'un vice d'incompétence ;
- il est entaché d'un vice de procédure tiré de l'absence de mise en œuvre d'une évaluation environnementale et de l'absence d'avis préalable de l'autorité environnementale ;
- la procédure de mise à disposition du dossier de présentation du projet au public ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique ;
- le projet méconnaît le principe d'équilibre prévu par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés les 11 juillet 2024, 3 décembre 2025, 3 mars 2026 et 26 mars 2026, l'APIJ, représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et de Mme D... E... une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- la requête est tardive en tant qu'elle émane de Mme E... ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 9 février 2026, 3 mars 2026 et 27 mars 2026, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et de Mme E... une somme de 3 000 euros chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- la requête est tardive en tant qu'elle émane de Mme E... ;
- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Un mémoire en défense présenté pour l'APIJ et enregistré le 30 avril 2026 n'a pas été communiqué.

II. Sous le n° 2408057, par une requête et un mémoire, enregistrés les 2 juillet 2024 et 2 mars 2026, la commune de Noiseau, représentée par Me Jacquez Dubois, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de l'APIJ une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- l'arrêté attaqué est illégal, faute d'avoir été précédé de la mise en œuvre d'une concertation sur le territoire de la commune de La Queue-en-Brie ;
- il est entaché de vices de procédure : le dossier de concertation préalable est entaché d'insuffisances ; le dossier mis à la disposition du public est entaché d'insuffisances : le contenu de ce dossier n'a pas permis au public d'être suffisamment informé des inconvénients du projet et la délibération de l'APIJ du 24 janvier 2024 n'a pas été mise à la disposition du public ;
- la préfète du Val-de-Marne ne pouvait, sans erreur de droit, recourir à la procédure prévue par l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme permettant de reconnaître un projet d'intérêt général alors que le projet a vocation à être réalisé à court terme et qu'il fera l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 6 février 2025, la commune d'Ormesson-sur-Marne, représentée par Me Colas, demande à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête.

Elle soutient que :
- l'arrêté du 18 mai 2024 est entaché d'un vice d'incompétence ;
- il est entaché d'un vice de procédure tiré de l'absence de mise en œuvre d'une évaluation environnementale et de l'absence d'avis préalable de l'autorité environnementale ;
- la procédure de mise à disposition du dossier de présentation du projet au public ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique ;
- le projet méconnaît le principe d'équilibre prévu par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 4 décembre 2025 et 17 avril 2026, l'APIJ, représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Noiseau et de la commune d'Ormesson-sur-Marne une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- les moyens soulevés par la commune de Noiseau ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 février 2026 et 22 avril 2026, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- les moyens soulevés par la commune de Noiseau ne sont pas fondés.

Un mémoire en réplique présenté pour la commune de Noiseau et enregistré le 5 mai 2026 n'a pas été communiqué.

III. Sous le n° 2408058, par une requête et un mémoire, enregistrés les 2 juillet 2024 et 2 mars 2026, la commune de La Queue-en-Brie, représentée par Me Jacquez Dubois, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de l'APIJ une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- l'arrêté attaqué est illégal, faute d'avoir été précédé de la mise en œuvre d'une concertation sur le territoire de la commune de La Queue-en-Brie ;
- il est entaché de vices de procédure : le dossier de concertation préalable est entaché d'insuffisances ; le dossier mis à la disposition du public est entaché d'insuffisances : le contenu de ce dossier n'a pas permis au public d'être suffisamment informé des inconvénients du projet et la délibération de l'APIJ du 24 janvier 2024 n'a pas été mise à la disposition du public ;
- la préfète du Val-de-Marne ne pouvait, sans erreur de droit, recourir à la procédure prévue par l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme permettant de reconnaître un projet d'intérêt

général alors que le projet a vocation à être réalisé à court terme et qu'il fera l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 7 février 2025, la commune d'Ormesson-sur-Marne, représentée par Me Colas, demande à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête.

Elle soutient que :
- l'arrêté du 18 mai 2024 est entaché d'un vice d'incompétence ;
- il est entaché d'un vice de procédure tiré de l'absence de mise en œuvre d'une évaluation environnementale et de l'absence d'avis préalable de l'autorité environnementale ;
- la procédure de mise à disposition du dossier de présentation du projet au public ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique ;
- le projet méconnaît le principe d'équilibre prévu par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 4 décembre 2025 et 17 avril 2026, l'APIJ, représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de La Queue-en-Brie et de la commune d'Ormesson-sur-Marne une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- les moyens soulevés par la commune de La Queue-en-Brie ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 février 2026 et 22 avril 2026, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- les moyens soulevés par la commune de La Queue-en-Brie ne sont pas fondés.

Un mémoire en réplique présenté pour la commune de La Queue-en-Brie et enregistré le 5 mai 2026 n'a pas été communiqué.

IV. Sous le n° 2408102, par une requête et trois mémoires, enregistrés les 3 juillet 2024, 2 février 2026, 17 mars 2026 et 7 mai 2026, la commune de Sucy-en-Brie, représentée par Me Gossement, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie ;

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

Elle soutient que :
- l'arrêté attaqué est entaché de vices de procédure : la mise à disposition du dossier de présentation du projet au public ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 123-19-1 du code de

l'environnement ; la délibération du 24 janvier 2024 n'a pas été mise à la disposition du public ; le périmètre de la mise à disposition n'a pas suffisamment permis au public de prendre connaissance du projet et le dossier de demande de reconnaissance de l'intérêt général du projet est entaché d'insuffisances ayant faussé l'appréciation portée par l'administration sur son utilité publique ;

- l'arrêté attaqué contribue à la raréfaction des terres agricoles disponibles en Île-de-France, en méconnaissance des dispositions des articles L. 113-15 et L. 113-21 du code de l'urbanisme ; il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de ces dispositions ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 2 décembre 2025 et 17 avril 2026, l'APIJ, représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Sucy-en-Brie une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la requête est irrecevable, faute pour la commune de Sucy-en-Brie de justifier d'un intérêt à agir contre l'arrêté attaqué ;
- les moyens soulevés par la commune de Sucy-en-Brie ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 février 2026 et 22 avril 2026, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :
- la requête est irrecevable, faute pour la commune de Sucy-en-Brie de justifier d'un intérêt à agir contre l'arrêté attaqué ;
- les moyens soulevés par la commune de Sucy-en-Brie ne sont pas fondés.

Un mémoire en défense présenté pour l'APIJ et enregistré le 28 mai 2026 n'a pas été communiqué.

V. Sous le n° 2408825, par une requête et un mémoire, enregistrés les 18 juillet 2024 et 2 mars 2026, l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA), représenté par Me Jacquez Dubois, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat et de l'APIJ une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :
- l'arrêté attaqué est illégal, faute d'avoir été précédé de la mise en œuvre d'une concertation sur le territoire de la commune de La Queue-en-Brie ;
- il est entaché de vices de procédure : le dossier de concertation préalable est entaché d'insuffisances ; le dossier mis à la disposition du public est entaché d'insuffisances : le contenu de ce dossier n'a pas permis au public d'être suffisamment informé des inconvénients du projet et la délibération de l'APIJ du 24 janvier 2024 n'a pas été mise à la disposition du public ;

- la préfète du Val-de-Marne ne pouvait, sans erreur de droit, recourir à la procédure prévue par l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme permettant de reconnaître un projet d'intérêt général alors que le projet a vocation à être réalisé à court terme et qu'il fera l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 3 décembre 2025 et 17 avril 2026, l'APIJ, représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'établissement public territorial GPSEA une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par l'établissement public territorial GPSEA ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 février 2026 et 22 avril 2026, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par l'établissement public territorial GPSEA ne sont pas fondés.

VI. Sous le n° 2413189, par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 octobre 2024 et 3 mars 2026, le département du Val-de-Marne, représenté par Me Moghrani, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux ;

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

Il soutient que :
- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice d'incompétence ;
- il est entaché d'un vice de forme tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 212-1 et L. 212-3 du code des relations entre le public et l'administration ;
- il est entaché d'un vice de procédure : la mise à disposition du dossier de présentation du projet au public est insuffisante quant à sa durée et aucune réunion d'information n'a été tenue ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 6 février 2025, la commune d'Ormesson-sur-Marne, représentée par Me Colas, demande à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête.

Elle soutient que :
- l'arrêté du 18 mai 2024 est entaché d'un vice d'incompétence ;
- il est entaché d'un vice de procédure tiré de l'absence de mise en œuvre d'une évaluation environnementale et de l'absence d'avis préalable de l'autorité environnementale ;
- la procédure de mise à disposition du dossier de présentation du projet au public ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique ;

- le projet méconnaît le principe d'équilibre prévu par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 2 décembre 2025 et 17 avril 2026, l'APIJ, représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du département du Val-de-Marne et de la commune d'Ormesson-sur-Marne une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- les moyens soulevés par le département du Val-de-Marne ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 février 2026 et 22 avril 2026, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :
- la commune d'Ormesson-sur-Marne n'a pas intérêt à intervenir au soutien de la requête ;
- les moyens soulevés par le département du Val-de-Marne ne sont pas fondés.

VII. Sous le n° 2414127, par une requête et quatre mémoires, enregistrés les 15 novembre 2024, 20 décembre 2024, 5 février 2026, le 25 février 2026 et 16 mars 2026, les associations Association rurale de protection du cadre de vie, de l'habitat et de l'environnement (ARUCHE), France Nature Environnement (FNE) Val-de-Marne, France Nature Environnement (FNE) Île-de-France, la section française de l'Observatoire international des prisons (SFOIP) et Terre De Liens (TDL) Île-de-France, représentées par Me Heddi, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie, ensemble les décisions implicites de rejet de leurs recours gracieux et hiérarchiques ;

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

Elles soutiennent que :
- le dossier de demande de reconnaissance de l'intérêt général du projet est entaché d'insuffisances ayant faussé l'appréciation portée par l'administration sur son utilité publique ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;
- le projet est dépourvu d'utilité publique.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 2 décembre 2025 et 3 mars 2026, l'APIJ, représentée par Me Chaineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des associations requérantes une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la section française de l'observatoire international des prisons ne justifie pas d'un intérêt à agir contre le projet ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 février 2026 et 3 mars 2026, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :
- la section française de l'Observatoire international des prisons ne justifie pas d'un intérêt à agir contre le projet ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 porte lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 ;
- le décret n° 2006-208 du 22 février 2006 relatif au statut de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;
- le décret n° 2010-112 du 2 février 2010 ;
- le décret n° 2017-1416 du 28 septembre 2017 ;
- l'arrêté du 13 juin 2014 portant approbation du référentiel général de sécurité et précisant les modalités de mise en œuvre de la procédure de validation des certificats électroniques ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme P…,
- les conclusions de Mme B…, rapporteure publique,
- les observations de Me Phan, représentant l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E...,
- les observations de Me Ferjoux, substituant Me Gossement, représentant la commune de Sucy-en-Brie,
- les observations de Me Jacquez Dubois, représentant la commune de Noiseau, la commune de La Queue-en-Brie et l'établissement public territorial GPSEA,
- les observations de Me Helluy, substituant Me Moghrani, représentant le département du Val-de-Marne,
- les observations de Mme A..., représentant l'association Terre De Liens ;
- les observations de M. C..., représentant le préfet du Val-de-Marne,
- et les observations de Me Chaineau, représentant l'agence publique pour l'immobilier de la justice.

Considérant ce qui suit :

1. L'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) s'est vue confier la mission de concevoir et de réaliser un centre pénitentiaire sur le territoire du département du Val-de-Marne. Par une délibération du 24 janvier 2024, le conseil d'administration de l'APIJ a arrêté le principe et les conditions de réalisation de l'établissement pénitentiaire de Noiseau. Par un arrêté du 5 février 2024, la préfète du Val-de-Marne a fixé les modalités de mise à disposition du public du dossier définissant le principe et les conditions de réalisation de l'établissement pénitentiaire de Noiseau. Le dossier présentant le projet a été mis à la disposition du public du 26 février 2024 au 29 mars 2024. Par un arrêté du 18 mai 2024, la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général le projet, porté par l'APIJ, de construction d'un établissement pénitentiaire sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie. Par un courrier réceptionné le 17 juillet 2024, le département du Val-de-Marne a formé un recours gracieux contre cet arrêté, qui a été explicitement rejeté le 28 août 2024. Par des courriers du 15 juillet 2024, les associations Association rurale de protection du cadre de vie, de l'habitat et de l'environnement (ARUCHE), France Nature Environnement (FNE) Val-de-Marne, France Nature Environnement (FNE) Île-de-France, la section française de l'Observatoire international des prisons (SFOIP) et Terre De Liens (TDL) Île-de-France ont formé des recours gracieux et hiérarchiques contre l'arrêté du 18 mai 2024, qui ont été implicitement rejetés. Par une requête enregistrée sous le n° 2407371, l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme D... E... demandent au tribunal d'annuler, d'une part, la délibération de l'APIJ du 24 janvier 2024 et, d'autre part, l'arrêté de la préfète du Val-de-Marne du 18 mai 2024. Par des requêtes enregistrées sous les n°s 2408057, 2408058, 2408102, 2408825, 2413189 et 2414127, la commune de Noiseau, la commune de La Queue-en-Brie, la commune de Sucy-en-Brie, l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir, le département du Val-de-Marne, ainsi que les associations ARUCHE, FNE Val-de-Marne, FNE Île-de-France, SFOIP et TDL, demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie, ainsi que, le cas échéant, les décisions rejetant les recours administratifs formés contre cet arrêté.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n°s 2407371, 2408057, 2408058, 2408102, 2408825, 2413189 et 2414127 présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les interventions volontaires :

3. Est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige.

En ce qui concerne l'intervention de la commune d'Ormesson-sur-Marne :

4. L'APIJ et le préfet du Val-de-Marne font valoir en défense que la commune d'Ormesson-sur-Marne n'aurait pas intérêt à intervenir au soutien des conclusions des requêtes n°s 2408057, 2408058, 2413189 et 2407371 au motif que le projet litigieux n'est pas situé sur son territoire. Toutefois, le projet, situé à 500 mètres du territoire d'Ormesson-sur-Marne, porte sur

une emprise d'environ 24 hectares et est destiné à accueillir huit-cents détenus. Sa surface de plancher projetée est d'environ 46 300 m^2 et cinq cents places de stationnement ont vocation à être créées. Dans ces conditions, et alors que la commune d'Ormesson-sur-Marne indique que la réalisation d'un tel équipement impactera directement les conditions de circulation sur son territoire, celle-ci présente un intérêt suffisant la rendant recevable à intervenir au soutien des requêtes n°s 2408057, 2408058, 2413189 et 2407371. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à intervenir de la commune d'Ormesson-sur-Marne opposée en défense doit être écartée et son intervention doit être admise.

En ce qui concerne l'intervention de la commune de Sucy-en-Brie :

5. La commune de Sucy-en-Brie, située à moins de 500 mètres de la zone d'implantation du projet décrit au point précédent et qui soutient notamment que l'opération impactera très fortement le trafic routier sur son territoire ainsi que son attractivité touristique, justifie également d'un intérêt suffisant la rendant recevable à intervenir au soutien de la requête n° 2407371. Par suite, son intervention doit être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. Aux termes de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme : « *L'autorité administrative compétente de l'Etat peut qualifier de projet d'intérêt général tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux deux conditions suivantes : 1° Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ; / 2° Avoir fait l'objet : a) Soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication* ».

En ce qui concerne la légalité de la délibération de l'APIJ du 24 janvier 2024 :

S'agissant du moyen tiré du vice d'incompétence :

7. En premier lieu, l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... soutiennent que la délibération attaquée aurait dû émaner d'un membre du gouvernement, compte tenu des enjeux nationaux du projet, qui se rattache aux fonctions régaliennes de l'Etat. Toutefois, si l'opération s'inscrit dans le cadre du programme immobilier pénitentiaire « 15 000 » annoncé par le Président de la République en 2016, la construction d'un centre pénitentiaire dans le département du Val-de-Marne répond également, ainsi qu'il est exposé dans le dossier de présentation du projet, à des enjeux régionaux et locaux. En outre, il ressort des pièces du dossier que l'APIJ, établissement public administratif sous la tutelle du ministère de la justice et du ministère de l'action et des comptes publics, agit au nom et pour le compte de l'Etat et a reçu dans ce cadre dès 2018 la mission de réaliser les études préalables en vue de créer une maison d'arrêt dans le Val-de-Marne, avant que le conseil d'administration de l'agence n'approuve le passage en phase opérationnelle du projet par une délibération du 9 décembre 2022. Enfin, l'avis d'appel à la concurrence pour la conception, la réalisation et l'aménagement de l'établissement

pénitentiaire de Noiseau a été lancé le 27 octobre 2023 par l'APIJ, pouvoir adjudicateur, et non par l'Etat. Dans ces conditions, l'APIJ doit être regardée comme porteur du projet et, dès lors qu'il est constant qu'elle a la capacité d'exproprier, condition requise par les dispositions de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme cité au point 6 pour décider d'arrêter le principe et les conditions de réalisation du projet, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la délibération du 24 janvier 2024 serait entachée d'incompétence.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article 4 du décret du 22 février 2006 relatif au statut de l'agence publique pour l'immobilier de la justice : « *Lorsque l'agence agit pour le compte de l'Etat ou d'un de ses établissements publics, en qualité de mandataire, les missions qui lui sont confiées sont définies, dans les conditions mentionnées aux articles L. 2422-5 à L. 2322-7 du code de la commande publique, par une convention de mandat conclue entre l'agence et le garde des sceaux, ministre de la justice, ainsi que, le cas échéant, le ministre dont dépend le service auquel l'immeuble est affecté ou l'établissement public intéressé. / (...) / Lorsque l'agence agit en qualité de maître d'ouvrage pour le compte de l'Etat ou réalise en son nom des acquisitions foncières, les modalités d'exécution des missions qui lui sont confiées sont définies par une convention, qui précise notamment les caractéristiques fonctionnelles de l'ouvrage à réaliser, les décisions qui relèvent de la seule responsabilité de l'agence, les modalités selon lesquelles l'agence rend compte aux autorités de tutelle du déroulement des projets, les conditions de mise en place des autorisations d'engagement et de versement des crédits de paiement et, le cas échéant, les relations administratives et financières de l'établissement public avec les services préfectoraux. / (...)* ».

9. L'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... soutiennent que la décision contestée est entachée d'un vice d'incompétence, faute pour l'APIJ, « établissement public soumis au principe de spécialité », d'avoir été régulièrement habilitée par le ministère de la justice. Elle soutient que l'agence ne pouvait agir en qualité de maître d'ouvrage, conformément aux dispositions précitées, que sur le fondement d'une convention spécifique à l'opération précisant, en particulier, les caractéristiques fonctionnelles de l'ouvrage à réaliser. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que les modalités d'exécution par l'agence de ses missions ainsi que les obligations réciproques des parties ont été définies par l'annexe jointe au protocole du 31 décembre 2023, qui fixe le cadre conventionnel de référence et comporte les mentions prévues par l'article 4 du décret du 22 février 2006, et que ce protocole a été complété d'une fiche de commande relative au projet. Si les requérantes se prévalent d'un rapport de la Cour des comptes publié en décembre 2017 faisant état de cette pratique, la seule circonstance que l'APIJ ait, en l'espèce, agi sur le fondement d'une fiche de commande prise en application d'une convention-cadre et non sur le fondement d'une convention *ad hoc* n'est pas, alors que les conditions substantielles décrites par l'article 4 du décret du 22 février 2006 pour que l'APIJ agisse en qualité de maître d'ouvrage étaient en l'espèce remplies, de nature à affecter la compétence de l'agence pour adopter la délibération attaquée.

10. En troisième et dernier lieu, les requérantes soutiennent qu'il n'est pas justifié, en tout état de cause, du respect des modalités prévues par le protocole du 31 décembre 2023 qui prévoit que pour être confié à l'APIJ, un projet doit faire l'objet d'une commande émanant du secrétaire général du ministère de la justice et du directeur concerné indiquant le calibrage, le périmètre, le calendrier et le coût de l'opération ainsi que d'une délibération du conseil d'administration de l'APIJ. Or, en l'espèce, l'APIJ produit en défense la fiche de commande du 9 mars 2023 précisant le contexte de l'opération, la typologie du projet, son calibrage, son calendrier prévisionnel d'achèvement et le budget prévisionnel, ainsi que la délibération du même jour par laquelle le conseil d'administration de l'agence a approuvé cette fiche de commande. Si les requérantes soutiennent en réplique que cette fiche n'a pas été signée, il ressort sans ambiguïté de son en-tête qu'elle émane de la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la

justice. En outre, l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... indiquent que la mission « acquisition foncière », mentionnée à l'article 3.1 de l'annexe au protocole du 31 décembre 2023 listant les missions devant faire l'objet d'une attribution expresse à l'APIJ n'était pas inscrite dans la fiche de commande, si bien que l'agence n'était pas, selon elles, habilitée à prendre la décision attaquée. Toutefois, cette circonstance ne peut être regardée comme entachant la délibération du 24 janvier 2024 d'incompétence alors que l'article 3.2 de l'annexe au protocole précité confie à l'APIJ des attributions de principe, au titre desquelles figurent « toutes les procédures administratives nécessaires à la réalisation de l'opération ».

11. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré du vice d'incompétence entachant la délibération du 24 janvier 2024 doit être écarté en toutes ses branches.

S'agissant des moyens tirés des vices de procédure :

12. En premier lieu, aux termes de l'article 8 du décret du 22 février 2006 relatif au statut de l'APIJ : « *L'Agence publique pour l'immobilier de la justice est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur général. Le conseil d'administration comprend, outre son président : 1° Sept membres de droit : a) Le secrétaire général du ministère de la justice ou son représentant ; b) Le directeur des services judiciaires ou son représentant ; c) Le directeur de l'administration pénitentiaire ou son représentant ; d) Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse ou son représentant ; e) Le directeur du budget ou son représentant ; f) Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ou son représentant ; g) Le directeur de l'immobilier de l'Etat ou son représentant. / 2° Sept personnalités désignées par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, parmi lesquelles deux chefs de cours d'appel ou de tribunaux judiciaires, un directeur interrégional des services pénitentiaires et un chef d'établissement pénitentiaire ; / 3° Deux représentants du personnel de l'agence élus selon des modalités fixées par délibération du conseil d'administration* ». Aux termes de l'article 11 de ce décret : « *(…) / Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins des membres sont présents ou représentés, ou participent à la séance par des moyens de conférence téléphonique ou audiovisuelle permettant l'identification de ces membres et leur participation effective à une délibération collégiale. Si le quorum n'est pas atteint, le conseil est de nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai de huit jours. Il délibère alors valablement quel que soit le nombre des membres présents. Les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante. / (…). / Le directeur général, le contrôleur budgétaire et l'agent comptable, ainsi que toute personne dont le conseil ou son président souhaite recueillir l'avis, assistent aux séances du conseil avec voix consultative* ».

13. L'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... soutiennent que la composition du conseil d'administration du 24 janvier 2024 serait irrégulière dès lors que le directeur général de l'APIJ a été convoqué à la séance sans faire partie des dix-sept membres de ce conseil et qu'il n'est pas justifié du respect des règles de *quorum*. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le président de l'APIJ a convoqué le directeur général de l'agence à la séance du conseil d'administration du 24 janvier 2024. Or, si le courrier de convocation adressé le 5 janvier 2024 au directeur général précise qu'il en est « membre », cette circonstance n'est pas de nature à révéler une irrégularité de procédure dès lors la présence du directeur général de l'agence aux séances du conseil d'administration est expressément prévue par l'article 11 du décret du 22 février 2006 relatif au statut de l'APIJ cité au point précédent et qu'il ressort du procès-verbal de séance que le directeur général n'a pas, en l'espèce, été comptabilisé dans le *quorum* des membres votants. D'autre part, il ressort du procès-verbal de la séance du 24 janvier 2024 que

seize des dix-sept membres du conseil d'administration étaient présents, à savoir son président, les sept membres de droit, six des sept personnalités qualifiées et les deux représentants du personnel, de sorte que le *quorum* était atteint. Le moyen soulevé en ce sens doit, par suite, être écarté.

14. En second lieu, les requérantes soutiennent qu'il n'est pas justifié que les membres du conseil d'administration auraient été régulièrement convoqués, ni qu'ils auraient reçu en temps utile des informations suffisantes leur permettant de délibérer en toute connaissance de cause sur le projet. Toutefois, d'une part, l'APIJ produit en défense l'ensemble des convocations adressées le 5 janvier 2024 aux membres du conseil d'administration. D'autre part, alors que la convocation du 5 janvier 2024, contenant l'ordre du jour de la séance, prévoyait expressément que « les documents relatifs aux points inscrits à l'ordre du jour vous seront adressés dans les prochains jours par voie dématérialisée, sauf demande de votre part d'une version papier », il ressort des pièces du dossier qu'ont été transmis par voie dématérialisée le 17 janvier 2024 quatre documents relatifs au projet, à savoir le dossier de présentation du projet, son annexe, l'exposé des motifs et le projet de délibération. En se bornant à soutenir qu'il appartient à l'APIJ de justifier de l'envoi de ces documents à l'ensemble des membres du conseil d'administration, alors que l'agence produit en ce sens en défense des captures d'écran de messages adressées les 16 et 17 janvier 2024 à une liste de 34 à 47 destinataires dont le contenu porte notamment sur l'envoi « des dossiers relatifs aux opérations pénitentiaires » et dans lesquels l'expéditeur fait expressément référence à la séance du conseil d'administration du 24 janvier 2024 à 15 heures, sans se prévaloir d'aucun élément précis pour établir l'insuffisance d'information dont elles se prévalent, insuffisance qui ne ressort pas non plus des pièces du dossier et notamment du procès-verbal des débats, les requérantes ne démontrent pas que les modalités de convocation des administrateurs auraient été irrégulières. Il s'ensuit que le moyen doit être écarté.

S'agissant des moyens tirés des inexactitudes entachant le dossier de présentation du projet :

15. L'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... soutiennent que le dossier décrivant les modalités de réalisation du projet serait entaché d'inexactitudes ayant nui à l'information du public quant à la portée de l'opération, et en particulier quant à ses inconvénients et son coût. Toutefois, en l'espèce, le dossier annexé à la délibération attaquée présente le maître d'ouvrage, les besoins ayant conduit au projet et ses objectifs, le calendrier prévisionnel, le financement du projet, les principes d'études et de choix d'un site pour l'implantation du projet, les sites envisagés et le site finalement retenu, le bilan de la concertation préalable qui s'est tenue du 9 janvier 2023 au 17 février 2023, une description des avantages attendus de l'opération, un exposé de ses inconvénients ainsi qu'un examen de la compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme en vigueur et à venir. En outre, sur la base de ces éléments, il ressort des pièces du dossier que le public a pu présenter ses observations sur une quinzaine de thématiques. Enfin, si les requérantes soutiennent que le coût du projet figurant dans le dossier de présentation du projet annexé à la délibération attaquée, soit 239, 28 millions d'euros, et celui mentionné dans le dossier de concertation préalable, soit 150 millions d'euros, serait incohérent, elles ne l'établissent pas alors que l'APIJ indique en défense que le montant initial ne comprenait que le coût des travaux et que l'enveloppe budgétaire de l'opération est sujette à évolution, et alors que la délibération attaquée n'autorise pas en elle-même la réalisation du projet mais se borne, en amont de la procédure de reconnaissance de l'intérêt général du projet et de la procédure d'expropriation notamment, à en fixer le principe et les conditions de réalisation. Par suite, le moyen tiré des inexactitudes entachant le dossier de présentation du projet doit être écarté.

16. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense et tirée de la tardiveté de la requête en ce qu'elle émane de Mme E..., que l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... ne sont pas fondées à demander l'annulation de la délibération de l'APIJ du 24 janvier 2024. Par suite, les conclusions présentées en ce sens dans l'instance n° 2307371 doivent être rejetées.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté de la préfète du Val-de-Marne du 18 mai 2024 :

S'agissant du moyen tiré du vice d'incompétence :

17. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 3 février 2023, publié au recueil des actes administratifs du même jour, M. Ludovic Guillaume, secrétaire général de la préfecture, a reçu délégation pour signer les arrêtés relatifs aux attributions de l'Etat dans le département du Val-de-Marne, à l'exception des réquisitions de la force armée, de la réquisition du comptable, des arrêtés de conflit, des déférés préfectoraux devant les juridictions administratives et financières ainsi que de la saisine de la chambre régionale des comptes. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte doit être écarté comme manquant en fait.

S'agissant du moyen tiré du vice de forme :

18. Aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci (...)* ». Aux termes de l'article L. 212-3 du même code : « *Les décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'une signature électronique. / Celle-ci n'est valablement apposée que par l'usage d'un procédé, conforme aux règles du référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, qui permette l'identification du signataire, garantisse le lien de la signature avec la décision à laquelle elle s'attache et assure l'intégrité de cette décision* ».

19. D'une part, le I de l'article 9 de l'ordonnance du 8 décembre 2005 dispose : « *Un référentiel général de sécurité fixe les règles que doivent respecter les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voie électronique telles que les fonctions (...) de signature électronique (...). Les conditions d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication de ce référentiel sont fixées par décret* ». Le décret du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de cette ordonnance prévoit, à son article 2, que ce référentiel, à l'élaboration duquel participe l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), est approuvé par arrêté du Premier ministre publié au Journal officiel de la République française et mis à disposition du public par voie électronique. Il dispose, à son article 9, que le directeur général de l'agence délivre la qualification d'un produit de sécurité, attestant ainsi de sa conformité aux exigences fixées par le référentiel. Par l'arrêté du 13 juin 2014 portant approbation du référentiel général de sécurité et précisant les modalités de mise en œuvre de la procédure de validation des certificats électroniques, le Premier ministre a approuvé la version 2.0 de ce référentiel et prévu qu'il serait disponible par voie électronique, notamment, sur le site internet de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Le chapitre 6 de ce référentiel, ainsi rendu public, précise les règles de sécurité auxquelles doit se conformer, en vue de sa validation par l'agence, une procédure de délivrance de certificats électroniques mis en œuvre pour assurer les fonctions de signature électronique. D'autre part, aux termes de l'article 1er

du décret du 28 septembre 2017 relatif à la signature électronique : *« La fiabilité d'un procédé de signature électronique est présumée, jusqu'à preuve du contraire, lorsque ce procédé met en œuvre une signature électronique qualifiée. / Est une signature électronique qualifiée une signature électronique avancée, conforme à l'article 26 du règlement [(UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur] et créée à l'aide d'un dispositif de création de signature électronique qualifié répondant aux exigences de l'article 29 dudit règlement, qui repose sur un certificat qualifié de signature électronique répondant aux exigences de l'article 28 de ce règlement* ».

20. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué a été signé électroniquement « le 18 mai 2024 à 12:51:42 » par M. Ludovic Guillaume, secrétaire général, qui avait, ainsi qu'il a été dit au point 17, régulièrement reçu à cet effet une délégation de signature de la préfète du Val-de-Marne. Si, en réplique, le département du Val-de-Marne soutient que l'Etat ne justifie pas de la régularité de ce procédé, faute de produire aux débats un certificat qualifié de signature électronique conforme aux exigences de l'article 28 du règlement (UE) n° 910/2014 et de l'article L. 212-3 du code des relations entre le public et l'administration, il ressort du catalogue des produits et services qualifiés, agréés, certifiés par l'ANSSI, disponible sur le site internet de cette agence, de même que des informations disponibles sur le site internet de la Commission européenne, que le ministère de l'intérieur bénéficie, depuis le 1er décembre 2021, d'une qualification en ce qui concerne le service de délivrance de certificats de signature électronique « AC Personnes Signature eIDAS V1 », et que ce service respecte les règles fixées par le règlement européen (UE) n° 910/2014. Il en résulte que le procédé de signature électronique utilisé par le ministère de l'intérieur est conforme aux règles du référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9 de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et que sa fiabilité est présumée, en application de l'article 1er du décret du 28 septembre 2017 cité au point 19. Dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'il appartient au préfet du Val-de-Marne de justifier de la conformité de ce procédé de signature électronique au référentiel général de sécurité ou de sa fiabilité et, en l'espèce, le département du Val-de-Marne, qui n'apporte aucun élément de nature à établir que la signature électronique apposée sur l'arrêté attaqué ne répondrait pas aux exigences précitées, ne remet pas en cause cette présomption de fiabilité. Il s'ensuit que le moyen tiré du vice de forme doit être écarté.

S'agissant des moyens tirés des vices de procédure :

21. En premier lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « *I.- Pour l'application de la présente section, on entend par : 1° Projet : la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ; / 2° Maître d'ouvrage : l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet ; / 3° Autorisation : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet ; / 4° L'autorité compétente : la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet. / II.- Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. / Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive 2011/92/ UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets*

publics et privés sur l'environnement. / Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de soumettre un projet à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet. / (...) ». Aux termes de l'article L. 122-1-1 du même code : « *I.-L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'étude d'impact, l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 ainsi que le résultat de la consultation du public et, le cas échéant, des consultations transfrontières. / La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. Elle précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter les incidences négatives notables, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Elle précise également les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine. / La décision de refus d'autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement. / (...). / III.-Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. / (...)* ». Selon l'article R. 122-7 de ce code : « *I. – L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet transmet pour avis le dossier comprenant l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation aux autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1. Outre la ou les communes d'implantation du projet, l'autorité compétente consulte les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés au regard des incidences environnementales notables du projet sur leur territoire. / (...)* ».

22. L'article 2 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévoit que : « *Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences* ».

23. La réalisation d'un projet qualifié de projet d'intérêt général, qui ne confère aucun droit à réaliser des travaux, aménagements ou ouvrages, est subordonnée à sa prise en compte par le document d'urbanisme de la collectivité concernée, par modification ou révision de ce document, le cas échéant par la mise en œuvre, qui n'est d'ailleurs pas automatique, de son pouvoir de substitution par le préfet. Tant qu'il n'a pas été inscrit au document d'urbanisme, ce projet n'est pas directement opposable aux administrés. Si la commune d'Ormesson-sur-Marne soutient que l'arrêté attaqué aurait dû être précédé d'une évaluation environnementale et du recueil de l'avis de l'autorité environnementale, conformément aux dispositions du code de l'environnement citées au point 21, la décision qualifiant le projet d'intérêt général ne comporte, en tant que telle, aucune autre contrainte que d'imposer à la collectivité la prise en compte de ce projet. Dès lors, cette décision n'est pas la première étape d'une procédure d'autorisation pouvant conférer un droit de réaliser le projet que des actes ultérieurs concrétiseraient, de sorte que la commune intervenante ne peut utilement soutenir que l'arrêté du 18 mai 2024 serait illégal au motif qu'il n'a pas été précédé d'une évaluation environnementale et de l'avis de l'autorité environnementale.

24. En deuxième lieu, la commune de Noiseau, la commune de La Queue-en-Brie et l'établissement public territorial GPSEA soutiennent que la concertation qui s'est déroulée du 9 janvier 2023 au 17 février 2023 est irrégulière en ce qu'elle n'aurait pas, selon eux, porté sur le territoire de la commune de La Queue-en-Brie. D'une part, aucune disposition législative ni réglementaire n'impose au préfet de suivre une procédure consultative particulière avant de retenir la qualification de projet d'intérêt général. Si, en l'espèce, l'administration a mis en œuvre, sans y

être tenue, une concertation préalable du 9 janvier 2023 au 17 février 2023, il ressort des pièces du dossier, contrairement à ce que soutiennent les requérants, que la commune de La Queue-en-Brie était partie à cette concertation, dès lors que tant les dossiers d'information du public que les registres d'expression du public étaient disponibles en mairie de La Queue-en-Brie. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le périmètre du projet a été étendu à certaines parcelles du territoire de La Queue-en-Brie postérieurement à cette concertation préalable et à la prise en compte des observations du public relatives aux conditions de la desserte routière. Toutefois, à supposer que les requérants aient entendu soulever un moyen en ce sens, cette seule circonstance n'imposait pas à l'administration de procéder à une nouvelle concertation préalable et l'absence de renouvellement de cette concertation n'a pas, en l'espèce, exercé d'influence sur l'information soumise au public, dès lors que le dossier de présentation du projet mis à sa disposition du 26 février 2024 au 29 mars 2024, conformément aux exigences de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, décrivait précisément le périmètre finalement retenu et indiquait que le plan local d'urbanisme de La Queue-en-Brie pourra être rendu compatible à la suite de la qualification du projet comme projet d'intérêt général.

25. En troisième lieu, aux termes de l'article 7 de la charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : « *I.- Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif. / II.-Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfectures et les sous-préfectures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée. / (...) Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations et propositions. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. / (...). / Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. / (...)* ». Aux termes de l'article L. 103-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsque des décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement relevant du présent code n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquelles*

elles doivent être soumises à participation du public, les dispositions des articles L. 123-19-1 à L. 123-19-6 du code de l'environnement leur sont applicables ».

26. En l'espèce, la commune d'Ormesson-sur-Marne et la commune de Sucy-en-Brie soutiennent que les modalités selon lesquelles le projet a été mis à la disposition du public ne seraient pas conformes aux dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, faute pour le dossier de comprendre un projet de décision accompagné d'une note de présentation et faute pour la préfète du Val-de-Marne d'avoir elle-même établi le dossier et dressé le bilan des observations formulées par le public. Toutefois, l'article 7 de la charte de l'environnement, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, ne concerne que les décisions susceptibles d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement. L'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui a pour seul objet la mise en œuvre du principe de participation énoncé à cet article, doit être interprété en conformité avec ce dernier. Il en résulte que la procédure de participation du public qu'il prévoit ne concerne que les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Eu égard à son objet, rappelé au point 23, un arrêté préfectoral qualifiant une opération de projet d'intérêt général ne saurait être regardé comme ayant une telle incidence. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutiennent les communes d'Ormesson-sur-Marne et de Sucy-en-Brie, la mise en œuvre de la procédure de participation du public décrite par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement n'était pas requise avant l'édiction de l'arrêté attaqué. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de cet article doit être écarté ainsi que, pour les mêmes motifs, celui tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la charte de l'environnement et de l'article L. 103-1 du code de l'urbanisme soulevé par la commune de Sucy-en-Brie.

27. En quatrième lieu, la mise à disposition du public de la décision arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet n'est soumise à aucune formalité particulière par le code de l'urbanisme mais doit être effectuée dans des conditions permettant effectivement au public de prendre connaissance du projet.

28. En l'espèce, la commune de Sucy-en-Brie et le département du Val-de-Marne soutiennent que les modalités selon lesquelles la mise à disposition a été organisée n'auraient pas permis d'assurer au public une connaissance suffisante du projet. D'une part, si la commune de Sucy-en-Brie soutient que la délibération du 24 janvier 2024 n'a pas été mise à la disposition du public, il ressort des pièces du dossier qu'a été mis à la disposition du public le dossier de présentation du projet, fixant son principe et ses conditions de réalisation, lequel était annexé à la délibération du 24 janvier 2024 et en était dès lors partie intégrante. D'autre part, en l'espèce, la mise à disposition a été organisée en mairie de Noiseau, en mairie de La Queue-en-Brie, en préfecture, aux abords du projet ainsi que sur un site internet dédié et sur le portail internet des services de l'Etat dans le Val-de-Marne. Un extrait de l'arrêté du 5 février 2024 organisant cette mise à disposition a lui-même été publié par voie d'affichage, avant le début de la mise à disposition et pendant toute sa durée, ainsi que dans les mairies de Noiseau, de La Queue-en-Brie, à la préfecture du Val-de-Marne et aux abords du projet. Alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne vient fixer de durée minimale de mise à disposition, celle mise en œuvre en l'espèce a duré trente-trois jours, et son bilan précise que 17 126 visiteurs ont consulté le site internet dédié au projet, que 1 041 visiteurs ont téléchargé au moins l'un des documents de présentation, et enfin que 2 945 contributions ont été recueillies, dont 2 321 contributions dématérialisées. Enfin, il ressort des pièces produites en défense que l'avis de mise à disposition du dossier de présentation du projet au public a été publié dans deux journaux habilités à recevoir les annonces légales et judiciaires dans le département ou la région. Dans ces conditions, nonobstant l'absence d'une part d'organisation de la mise à disposition sur le territoire de la commune de Sucy-en-Brie et dans les locaux de la métropole du Grand Paris et de l'établissement

public territorial GPSEA et d'autre part de réunions publiques d'informations, la commune de Sucy-en-Brie et le département du Val-de-Marne ne sont pas fondés à soutenir que la mise à disposition au public de la décision arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet n'aurait pas été effectuée dans des conditions permettant effectivement au public d'en prendre connaissance.

29. En cinquième lieu, la commune de Noiseau, la commune de La Queue-en-Brie et l'établissement public territorial GPSEA soutiennent que le dossier présenté au public lors de la concertation préalable était insuffisant pour permettre au public de prendre connaissance du projet. Toutefois, alors qu'ainsi qu'il a été dit au point 24, l'administration a mis en œuvre une concertation préalable du 9 janvier 2023 au 17 février 2023 sans y être tenue, les requérants n'établissent pas que le dossier de concertation n'aurait pas permis au public de prendre connaissance du projet, alors qu'il contenait notamment une présentation du contexte général, une description du choix du site, de l'architecture et de la construction, du coût et du financement, de la gestion de la sûreté, mais aussi des enjeux locaux, au titre desquels figurent en particulier les enjeux agricoles, environnementaux, la question de l'insertion urbaine, des nuisances sonores ou encore des retombées socio-économiques du projet.

30. En sixième lieu, d'une part, la commune de Noiseau, la commune de La Queue-en-Brie et l'établissement public territorial GPSEA critiquent le contenu du dossier de présentation du projet mis à la disposition du public, qu'ils estiment être entaché d'insuffisances. Toutefois, le dossier soumis au public comporte à la fois une description des principes et des conditions de réalisation du projet, comme exigé par les dispositions de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, puisqu'il comprend notamment, ainsi qu'il a été dit au point 15, une présentation du maître d'ouvrage, des besoins ayant conduit au projet et de ses objectifs, du calendrier prévisionnel, du financement du projet, des principes d'études et de choix d'un site, du bilan de la concertation préalable ainsi que des avantages attendus du projet et de ses inconvénients.

31. D'autre part, la commune de Noiseau, la commune de La Queue-en-Brie et l'établissement public territorial GPSEA ainsi que l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... reprochent à l'administration de ne pas avoir joint au dossier de présentation du projet la délibération de l'APIJ du 24 janvier 2024. Toutefois, le dossier mis à la disposition du public, qui figurait en annexe de la délibération du 24 janvier 2024, est partie intégrante de la décision de l'APIJ arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet et permettait à lui seul au public d'en prendre connaissance.

32. Enfin, l'association Aruche et les autres requérantes ainsi que l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau, Mme E... et la commune de Sucy-en-Brie soutiennent que le contenu du dossier de présentation du projet n'aurait pas permis à l'administration d'évaluer ses avantages et ses inconvénients et aurait, ainsi, faussé l'appréciation portée par la préfète du Val-de-Marne sur son utilité publique. À cet égard, le dossier soumis au public comportait notamment une description des bénéfices attendus du projet mais aussi une identification de ses possibles inconvénients, lesquels portent essentiellement sur l'atteinte à la propriété, l'intégration paysagère, les enjeux viaires, l'atteinte à l'environnement, la diminution de foncier agricole, la nécessité de développer les réseaux, la production de déchets supplémentaires et les nuisances temporaires générées par le chantier. En outre, le bilan de la mise à disposition a permis à la préfète du Val-de-Marne de prendre connaissance, avant d'édicter l'arrêté attaqué, tant des observations du public que des réponses exhaustives apportées par le maître d'ouvrage.

33. En particulier, le seul fait d'avoir renvoyé à des études ultérieures, notamment à une étude agricole, une étude d'impact, des études hydrogéologiques et de flux ainsi qu'à l'enquête

publique qui sera effectuée dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique du projet, ne suffit pas à entacher le contenu du dossier d'insuffisances, alors en particulier que les incidences négatives du projet ont été identifiées en amont et seront intégrées dans sa conception, que le maître d'ouvrage a informé la préfète du Val-de-Marne des précautions déjà prises pour en limiter les effets et que des mesures de compensation seront recherchées, et alors qu'il est constant que la décision attaquée n'autorise pas, par elle-même, la réalisation du projet qui est subordonnée, outre à l'obtention des autorisations d'urbanisme et environnementales requises, à la reconnaissance ultérieure par l'autorité compétente de son caractère d'utilité publique au stade de la mise en œuvre de la procédure d'expropriation. Par ailleurs, si l'association Aruche et les autres associations requérantes soutiennent que la préfète du Val-de-Marne n'aurait pas été suffisamment informée des effets cumulés du projet avec ceux de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Portes de Noiseau, cette seule circonstance ne permet pas de caractériser une insuffisance du dossier au regard de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, qui se borne à exiger une mise à disposition du public de la décision arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet. Les associations requérantes ne peuvent à cet égard utilement se prévaloir, comme elles entendent le faire en réplique, de la décision du 17 octobre 2025, au demeurant postérieure à l'arrêté attaqué, par laquelle le préfet a rejeté la demande d'autorisation environnementale du projet de ZAC des Portes de Noiseau au motif de l'absence de prise en compte, par le maître d'ouvrage, des effets cumulés avec le projet de centre pénitentiaire, cet élément relatif à un projet distinct étant sans incidence sur la complétude du dossier de projet d'intérêt général au regard des exigences de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme. De plus, la commune de Sucy-en-Brie, qui indique à tort qu'il appartenait à l'APIJ d'analyser si le projet pouvait être réalisé en dehors du territoire du Val-de-Marne, soutient que le dossier n'exposerait pas suffisamment les autres sites envisagés pour l'implantation du projet. Or, le dossier précise les principes d'étude et de choix du site, les différents sites étudiés, décrit le site retenu ainsi que, au sein de ce site, le choix de la zone d'implantation et comprend en annexe le dossier ainsi que le bilan de la concertation préalable, lesquels décrivent précisément le déroulement des recherches foncières ainsi que le résultat de l'analyse multicritère. Enfin, si certains requérants se prévalent d'un audit mené par la Cour des Comptes selon lequel le coût du programme « 15 000 » aurait été nettement sous-évalué, cette remarque concerne le programme national dans son ensemble et non l'opération objet de la présente contestation. Or, il ne ressort pas des pièces du dossier, contrairement à ce que soutiennent les requérants, que le coût du projet aurait été sous-évalué alors notamment que son évaluation est nécessairement sujette à évolution au stade de la procédure de reconnaissance de son intérêt général qui n'est pas subordonnée à une estimation préalable des dépenses mais exige seulement que soient arrêtés le principe de l'opération et ses conditions de réalisation. Par suite, la préfète du Val-de-Marne disposait, à la date de l'arrêté attaqué, des informations nécessaires pour apprécier si le projet présentait un caractère d'utilité publique justifiant qu'il soit qualifié de projet d'intérêt général.

34. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré des insuffisances entachant le contenu du dossier de présentation du projet doit être écarté en toutes ses branches.

S'agissant du moyen tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise la préfète du Val-de-Marne en mettant en œuvre la procédure prévue par l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme :

35. La commune de Noiseau, la commune de La Queue-en-Brie et l'établissement public territorial GPSEA soutiennent que la procédure permettant de qualifier une opération de projet d'intérêt général n'était pas applicable en l'espèce, dès lors que le projet doit être réalisé à court terme et doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Toutefois, il ne résulte ni des

dispositions de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme cité au point 6, ni d'aucune autre disposition du code de l'urbanisme, que la procédure de qualification d'un projet d'intérêt général serait exclusive de celle permettant à l'autorité expropriante de déclarer un projet d'utilité publique. Si la circulaire du 27 juin 1985 relative à l'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux projets d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme indique que : « *cette procédure ne devra être utilisée que pour la prise en compte des projets dont la réalisation n'est pas prévue à court ou moyen terme et qui ne font pas l'objet, immédiatement, d'une déclaration d'utilité publique* », les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de cette circulaire, qui est dépourvue de caractère impératif. Par conséquent, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté comme inopérant.

S'agissant du moyen tiré de ce que le projet ne remplissait pas les conditions pour être qualifié de projet d'intérêt général, faute de publication de la délibération du 24 janvier 2024 :

36. L'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... soutiennent qu'en l'absence de publication de la délibération arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, l'arrêté contesté ne respecterait pas les conditions prévues par l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme cité au point 6 pour que l'opération puisse être qualifiée de projet d'intérêt général. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le principe du projet et ses conditions de réalisation ne sont pas décrites dans le corps de la délibération du 24 janvier 2024 mais dans le dossier qui lui est joint, qui fait partie intégrante de la décision de l'APIJ ainsi qu'il a été dit précédemment. Dès lors que ce dossier arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet a été, ainsi qu'il a été exposé précédemment, régulièrement mis à la disposition du public, l'arrêté attaqué doit être regardé comme ayant été régulièrement précédé de la décision prévue par l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le projet ne remplissait pas les conditions pour être qualifié de projet d'intérêt général en l'absence de publication du corps de la délibération du 24 janvier 2024. Il s'ensuit que le moyen soulevé en ce sens doit être écarté.

S'agissant du moyen tiré de l'erreur d'appréciation au regard de l'article L. 212-1 du code de l'environnement :

37. Aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : « *(...) / XI. − Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. / (...)* ».

38. En l'espèce, l'association Aruche et les autres associations requérantes soutiennent que la compatibilité de l'arrêté attaqué avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine Normandie ne serait pas démontrée. Toutefois, eu égard à son objet, l'arrêté qualifiant un projet d'intérêt général ne peut être regardé comme constituant une décision prise dans le domaine de l'eau qui devrait, en vertu des dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, être compatible avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté comme inopérant.

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 113-15 et L. 113-21 du code de l'urbanisme et de l'erreur manifeste d'appréciation :

39. Aux termes de l'article L. 113-15 du code de l'urbanisme : « *Le département ou un établissement public mentionné à l'article L. 143-16 peut mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains* ». Aux termes de l'article L. 113-21 du même code : « *Le département ou l'établissement public mentionné à l'article L. 143-16 élabore, en accord avec la ou les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents et après avoir recueilli l'avis de l'agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France, un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre d'intervention. / Le projet de programme est également adressé à la chambre départementale d'agriculture ainsi qu'à l'Office national des forêts si le périmètre comprend des parcelles soumises au régime forestier* ».

40. La commune de Sucy-en-Brie soutient que le projet, qui contribue à réduire les surfaces agricoles exploitées en Île-de-France, méconnaît les dispositions précitées et est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de ces dispositions. Toutefois, si le conseil départemental du Val-de-Marne a institué, par une délibération du 14 octobre 2024, un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels en application des dispositions précitées, cette délibération est postérieure à l'arrêté attaqué, de sorte que la commune de Sucy-en-Brie ne peut utilement s'en prévaloir. Par suite, le moyen ne peut qu'être écarté.

S'agissant du moyen tiré du défaut d'utilité publique du projet :

41. Un projet ne peut être déclaré d'utilité publique, en application des dispositions de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme citées au point 6, que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'il comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente.

42. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le projet, qui s'inscrit dans le cadre du programme national visant à créer 15 000 places supplémentaires dans les établissements pénitentiaires d'ici à 2027, prévoit de lutter contre la surpopulation carcérale qui est tout particulièrement élevée en Île-de-France, où, au 1er octobre 2022, 13 105 détenus étaient incarcérés pour environ 10 000 places opérationnelles. Le projet prévoit ainsi de créer 800 places, alors que le taux d'occupation du centre pénitentiaire de Fresnes dans le département du Val-de-Marne s'élevait le 1er mars 2024 à 137 %, 1 839 détenus étant accueillis pour 1 338 places. La réalisation du projet vise ainsi à améliorer les conditions de travail des personnels, les conditions de détention, à réduire les suicides, les récidives et les violences, et à favoriser la réinsertion des détenus. En outre, le dossier de présentation du projet précise que le chantier mobilisera 300 personnes et qu'en phase d'exploitation, 450 emplois directs seront créés ainsi que 150 emplois indirects et induits. Il indique également que la création de ces emplois devra permettre à l'ensemble du territoire de bénéficier de nouvelles recettes fiscales indirectes liées à l'arrivée de nouveaux habitants, la population carcérale étant comptabilisée dans la population de la commune pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, ce qui devrait augmenter la subvention versée par l'Etat à la commune de Noiseau à ce titre.

43. En premier lieu, d'une part, si l'association Aruche et les autres requérantes ainsi que l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... soutiennent que la création de places supplémentaires ne constituerait pas une mesure efficace de lutte contre la surpopulation carcérale, elles ne le démontrent pas et, en tout état de cause, il n'appartient pas au

juge administratif d'apprécier l'opportunité de répondre à cette finalité par le choix de construire un centre pénitentiaire. D'autre part, la commune de Sucy-en-Brie, l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... soutiennent que le choix du site d'implantation du projet ne serait ni justifié, ni nécessaire. Toutefois, il n'appartient pas davantage au juge administratif d'apprécier l'opportunité de retenir un autre site.

44. En second lieu, les requérants soutiennent que les inconvénients du projet l'emporteraient sur ses bénéfices attendus.

45. À cet égard, il ressort des pièces du dossier que le projet s'implantera sur des terres agricoles, alors notamment que le schéma directeur de la région Île-de-France identifie les parcelles d'implantation de l'opération, classées en zone agricole par le plan local d'urbanisme de Noiseau, comme un espace à préserver et à valoriser. Plus précisément, le projet conduira à la suppression d'environ 24 hectares de terres agricoles exploitées, qui représentent respectivement 7 % et 23 % des deux dernières exploitations cultivées de la commune de Noiseau. Toutefois, pour regrettables que soient ces circonstances, l'arrêté attaqué acte le principe de la mise en œuvre des compensations prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, lesquelles feront l'objet d'un avis du préfet du Val-de-Marne après consultation de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. En outre, le maître d'ouvrage s'est engagé dans ce cadre à prendre contact individuellement avec les exploitants agricoles concernés par le projet ainsi qu'avec la chambre d'agriculture pour évaluer précisément le risque d'impact sur la viabilité des exploitations agricoles locales et adapter si besoin le projet pour réduire ce risque. En outre, contrairement à ce que fait valoir la commune d'Ormesson-sur-Marne, les deux parcelles concernées ne constituent pas les dernières du département du Val-de-Marne, qui comporte 1 156 hectares de surface agricole. Enfin, le projet ne peut être regardé comme entraînant un bouleversement des règles d'urbanisme applicables à la date de l'arrêté attaqué, dès lors qu'il ressort du rapport de présentation librement accessible en ligne que dans le plan local d'urbanisme de Noiseau alors en vigueur, le secteur agricole représente une vaste portion du territoire de Noiseau de 140 hectares et que le règlement de ce plan autorise expressément l'implantation, en zone agricole, d'établissements nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

46. Par ailleurs, s'agissant de l'impact du projet sur la biodiversité, si le syndicat mixte Marne Vive a relevé dans son avis du 18 mars 2024 que : « *les impacts du projet sur la faune, la flore, les habitats (…), les trames vertes et bleues (…) sont soit avérés soit fortement probables* », l'APIJ a indiqué, dans le bilan de la mise à disposition, que la présence des zones humides avait été identifiée et serait prise en compte dans la définition précise du projet et dans une perspective d'éviter, de réduire et de compenser ses impacts sur l'environnement, tandis que le périmètre du projet respecte une distance minimale de 100 mètres par rapport à la forêt Notre-Dame, conformément aux normes de protection des massifs forestiers et des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique qui imposent qu'une distance minimale de 50 mètres soit respectée entre les constructions et la lisière de la forêt. Le maître d'ouvrage a également prévu que des mesures soient arrêtées dans le cadre de l'étude faune flore et zones humides pour préserver le ruisseau des Nageoires et sa ripisylve. En outre, le bilan de la mise à disposition précise que le projet « *ne prévoit en aucun cas d'artificialiser entièrement le périmètre d'emprise du PIG, ou même les 16 hectares qu'occupera l'établissement. Des zones de pleine terre et de plantation ainsi que des glacis perméables seront en effet aménagés* ». Au surplus, postérieurement à la décision attaquée, le projet a été recensé comme un projet d'envergure nationale d'intérêt général majeur et sera donc exclu du décompte établi au titre de la trajectoire « zéro artificialisation nette ».

47. S'agissant des autres incidences du projet, il ressort des pièces du dossier que l'atteinte portée à la propriété sera limitée, dès lors que l'opération conduira à exproprier les propriétaires de seulement deux parcelles. L'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... n'établissent pas, en se bornant à se prévaloir d'un article de presse, que le projet conduirait à une diminution de la valeur vénale des biens détenus par l'ensemble des propriétaires de Noiseau, leurs allégations étant au contraire sur ce point contredites par l'analyse du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie produite en défense, commandée par l'APIJ et actualisée en septembre 2021. Par ailleurs, si la réalisation de l'opération conduira à une augmentation du trafic routier estimée à 5 % du trafic actuel, l'administration entend y répondre par l'étude d'un accès complémentaire. Par ailleurs, il n'est pas démontré que le projet causerait une augmentation de la fréquentation des transports en commun telle que le réseau existant ne pourrait l'absorber. De plus, si la commune de Sucy-en-Brie se prévaut des impacts prévisibles du projet sur le paysage, le patrimoine et le risque inondation, le projet n'est concerné ni par une servitude instituée au titre de la protection du patrimoine, ni implanté dans le périmètre d'un plan de prévention du risque inondation et l'APIJ a prévu que le traitement paysager de l'établissement fera l'objet d'une attention particulière, que des études de conception permettront de définir les modalités de gestion et d'écoulement des eaux pluviales dans le respect de la loi sur l'eau et du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, et a formé une demande anticipée en vue que soit réalisé un diagnostic archéologique. Aussi, l'impact du projet sur l'exploitation de la ZAC des Portes de Noiseau dont se prévalent l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... n'est pas démontré, pas plus que le « sentiment d'insécurité et de déclassement » invoqué par le département du Val-de-Marne au titre des inconvénients d'ordre social du projet.

48. Enfin, la commune de Sucy-en-Brie, l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau et Mme E... ainsi que l'Aruche et les autres associations requérantes, critiquent le coût financier du projet. Toutefois, elles se bornent à renvoyer dans leurs écritures à leurs développements sur les prétendues insuffisances du dossier annexé à la délibération de l'APIJ et à se prévaloir d'un audit flash de la Cour des comptes publié en décembre 2025 qui porte sur l'intégralité du programme « 15 000 » ainsi qu'il a été dit précédemment et fixe de manière générale le coût d'une place nette, par catégorie d'établissement pénitentiaire livré, à 0,45 millions d'euros, sans donner davantage de précisions sur le projet de l'établissement pénitentiaire de Noiseau. Ce faisant, elles n'établissent ni que le coût financier du projet aurait été sous-évalué, ni en tout état de cause qu'il présenterait un caractère excessif au regard de l'intérêt général qui s'attache à l'objectif poursuivi.

49. Il résulte de ce qui précède que, alors même que le centre pénitentiaire de Fresnes se situe à 23 kilomètres, eu égard notamment aux enjeux pénitentiaires du secteur, à l'importance du projet, aux retombées sociales et économiques attendues, rappelées au point 42, ainsi qu'aux mesures de prévention d'ores et déjà prises par le maître d'ouvrage et intégrées à la conception du projet et de son engagement à mettre en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ses incidences, les inconvénients de l'opération, en particulier en termes d'atteinte à la propriété, de coût financier, d'impact sur la consommation des terres agricoles, sur l'environnement et sur le trafic routier, ne peuvent être regardés comme présentant, en l'espèce, un caractère excessif de nature à lui retirer, à la date de l'arrêté attaqué, son caractère d'utilité publique, alors au demeurant que la réalisation du projet sera subordonnée à la reconnaissance

ultérieure, par l'autorité compétente, de l'utilité publique du projet au stade de la mise en œuvre de la procédure de déclaration d'utilité publique.

S'agissant du moyen tiré de la méconnaissance du principe d'équilibre prévu à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :

50. 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* ».

51. Les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables aux projets d'intérêt général mentionnés à l'article L. 102-1 du même code. Par suite, la commune d'Ormesson-sur-Marne ne peut utilement soutenir que le projet, qualifié de projet d'intérêt général par l'arrêté attaqué, serait incompatible avec le principe d'équilibre prévu par ces dispositions. En tout état de cause, en se bornant à indiquer que « *situées en plein cœur du plateau de la Brie, les terres concernées représentent 15 % des terres agricoles du territoire communal, lesquelles sont les dernières encore cultivées dans cette partie du département du Val-de-Marne confronté à une importante artificialisation* », la commune d'Ormesson-sur-Marne n'établit pas la non-conformité aux dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dont elle se prévaut. Le moyen soulevé en ce sens par la commune intervenante ne peut, par suite, qu'être écarté.

52. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense, tirées du défaut d'intérêt à agir de la commune de Sucy-en-Brie et du défaut d'intérêt à agir de la section française de l'Observatoire international des prisons, que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 18 mai 2024 par lequel la préfète du Val-de-Marne a qualifié de projet d'intérêt général la construction de l'établissement pénitentiaire du Val-de-Marne sur le territoire des communes de Noiseau et de La Queue-en-Brie.

53. Par suite, les conclusions à fin d'annulation de cet arrêté présentées dans les instances n°s 2407371, 2408057, 2408058, 2408102, 2408825, 2413189 et 2414127 doivent être rejetées.

Sur les frais liés aux instances :

54. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par les requérants dans les affaires n°s 2407371, 2408057, 2408058, 2408102, 2408825, 2413189 et 2414127 au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens soient mises à la charge de l'Etat et de l'APIJ, qui n'ont pas la qualité de parties perdantes dans les présentes instances. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font également obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune d'Ormesson-sur-Marne, intervenante au soutien des requêtes n°s 2408057, 2408058 et 2413198 et n'ayant pas la qualité de partie à ces instances, les sommes demandées par l'APIJ dans les affaires n°s 2408057, 2408058 et 2413189.

55. Il n'y a pas non plus lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants les sommes demandées par l'Etat et l'APIJ au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de la commune d'Ormesson-sur-Marne au soutien des requêtes n°s 2407371, 2408057, 2408058 et 2413189 sont admises.

Article 2 : L'intervention de la commune de Sucy-en-Brie au soutien de la requête n° 2407371 est admise.

Article 3 : Les requêtes n°s 2407371, 2408057, 2408058, 2408102, 2408825, 2413189 et 2414127 sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'APIJ sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Les conclusions présentées par l'Etat sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.
Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'Association pour la préservation du cadre de vie à Noiseau, à Mme E..., à la commune de Noiseau, à la commune de La Queue-en-Brie, à l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir, à la commune de Sucy-en-Brie, au

département du Val-de-Marne, à l'Association rurale de protection du cadre de vie, de l'habitat et de l'environnement, désignée requérante unique dans l'instance n° 2414127, à la commune d'Ormesson-sur-Marne, à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, au garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre de l'intérieur et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Copie en sera adressée au préfet du Val-de-Marne, à la région Île-de-France et à la métropole du Grand Paris.

Délibéré après l'audience du 10 novembre 2026, à laquelle siégeaient :

Mme G…, présidente,
Mme F…, première conseillère,
Mme P…, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 novembre 2026.

La rapporteure, La présidente,

L. P… I. G…

La greffière,

M. N…

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice 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,
La greffière,