>> ANNEXES DU PLU

Pierre Soler-Couteaux, professeur émérite de l'Université de Strasbourg, avocat au barreau de Strasbourg

Fiche 1

FONCTION ET PORTÉE JURIDIQUE DES ANNEXES DU PLU

Actualisation au 23 octobre 2026

Depuis la recodification entrée en vigueur le 1er janvier 2016, le code de l'urbanisme consacre trois articles aux annexes, respectivement les articles R. 151-51, R. 151-52 et R. 151-53. Ces trois articles se substituent aux anciens articles R. 123-13 et R. 123-14. Plusieurs rubriques ont, en outre, été supprimées ou remplacées.

L'article R. 151-51 est consacré aux servitudes d'utilité publique.

Les articles R. 151-52 et R. 151-53 reprennent la distinction opérée antérieurement entre les informations portant sur les prescriptions qui trouvent leur fondement dans le code de l'urbanisme mais qui résultent en principe d'actes extérieurs au PLU lui-même et celles relatives à des contraintes ou des informations résultant de législations extérieures à l'urbanisme. Cette distinction est aujourd'hui nettement affirmée.

Les informations résultant de ces trois ensembles doivent figurer au dossier de PLU (R. 151-52 et R. 151-53).

Globalement, leur contenu est cohérent.

I. Présentation des annexes

La compréhension de la fonction des annexes oblige au préalable, d'une part, à considérer leur place dans le PLU tel que son contenu est déterminé par la loi et le règlement (A) et à préciser, d'autre part, la notion d'annexes (B).

A. Place des annexes dans le dossier de PLU

Le contenu matériel du PLU, longtemps prévu par les seules dispositions réglementaires du code de l'urbanisme, est désormais déterminé par son article L. 151-2. Celui-ci distingue le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement et les annexes. Cette présentation résulte de la recodification opérée par l'ordonnance n° 2015-

1174 du 23 septembre 2015 et le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, entrés en vigueur le 1er janvier 2016.

Ce contenu, tel qu'il résulte de la loi, est constitué de deux ensembles.

- *Un premier ensemble* est relatif aux dispositions de fond du document. Il comporte dans un rapport entre les moyens et les fins :
  - Un élément qui n'est pas directement normatif : le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
  - Un ensemble normatif : le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation, opposables respectivement dans un rapport de conformité et de compatibilité (C. urb., art. L. 152-1).

  On rappellera que le règlement du PLU est expressément mentionné par la loi depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat ; son contenu est aujourd'hui défini aux articles L. 151-8 et suivants du code de l'urbanisme.

  À ces éléments, il faut adjoindre les documents graphiques, l'article L. 151-2 précisant que chacun des éléments du PLU peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Leur portée dépend donc de l'élément du dossier auquel ils se rattachent.

- *Un second ensemble* est constitué, d'une part, du rapport de présentation, qui peut également comprendre des documents graphiques et, d'autre part, des annexes.

B. Notion d'annexes

La notion d'annexe doit être ici comprise au sens de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme et de la fonction qu'elles occupent au sein du dossier de PLU.

Il convient à cet égard de distinguer les annexes des études qui doivent figurer dans le PLU pour justifier certaines règles dérogatoires ; par exemple, l'étude prévue à l'article L. 111-8, permettant de fixer des règles d'implantation différentes de celles applicables le long des grands axes routiers ou, en zone de montagne, les études prévues au I de l'article L. 122-7, pour déroger au principe d'urbanisation en continuité, et au 1° de l'article L. 122-14, pour délimiter certains secteurs constructibles dans les parties naturelles des rives des plans d'eau d'une superficie inférieure à 1 000 hectares.

Le code en prévoit l'insertion dans le dossier de PLU dans la mesure où elles conditionnent la mise en œuvre d'une dérogation à une règle qu'il établit.

De même, il convient de distinguer les annexes des justifications particulières requises pour telle ou telle disposition du PLU qui sont regroupées dans le rapport de présentation (C. urb., art. R. 151-2).

II. La fonction des annexes

Les contraintes, tant de fond que de procédure, qui s'imposent à l'acte de construire ne résultent pas des seuls documents locaux d'urbanisme. Certaines trouvent leur origine dans des actes pris sur le fondement du code de l'urbanisme, mais d'autres sont issues de législations extérieures à l'urbanisme. Le législateur et le pouvoir réglementaire ont entendu que les constructeurs et aménageurs disposent d'une information aussi complète que possible sur ces contraintes diverses et ont pensé que le dossier de PLU pouvait en constituer un support adéquat.

Dans tous les cas, les annexes visent ainsi à réunir les informations nécessaires à la connaissance des contraintes juridiques, de fond et procédurales, qui pèsent sur l'utilisation du sol et d'appréhender l'environnement juridique du territoire, au-delà du seul PLU.

Cette fonction d'information a déterminé la structuration des annexes et l'obligation de leur annexion au PLU. A cet égard, la formule « s'il y a lieu » commune aux articles R. 151-52 et R. 151-53 ne confère pas aux auteurs des PLU un pouvoir discrétionnaire. Elle signifie simplement que l'information doit être reportée pour autant qu'elle est pertinente pour le territoire, sans que ceux-ci n'aient à porter d'appréciation sur leur utilité.

En leur sein, les servitudes d'utilité publique occupent une place à part dans la mesure où leur mention à cette place dans le dossier de PLU conditionne largement leur opposabilité à l'acte d'aménager ou de construire (art. R. 151-51).

Les articles R. 151-52 et R. 151-53, quant à eux, distinguent, comme on l'a dit, les informations portant sur des prescriptions qui trouvent leur fondement dans le code de l'urbanisme et celles relatives à des actes ou documents qui lui sont extérieurs, comme venant de législations indépendantes, mais qui toutes sont susceptibles de devoir être prises en

compte par un aménageur ou un constructeur. Le régime d'opposabilité propre aux servitudes d'utilité publique ne s'étend à ces annexes.

Il convient de rappeler l'origine de cette distinction (A), mais pour en revenir ensuite à l'homogénéité de la fonction des annexes (B).

A. Présentation et structuration des annexes

La présentation des annexes et leur structuration a, dès l'origine (C. urb., art. R. 123-13 et R. 123-14) obéit à un impératif de lisibilité de l'information qu'elles portent.

Il a en effet été observé par le passé que chaque administration a eu la tentation de demander le report dans les documents graphiques du document local d'urbanisme de périmètres établis sur le fondement d'une législation souvent étrangère à l'urbanisme et ne disposant d'aucune portée contraignante par eux-mêmes.

Les documents graphiques étaient ainsi détournés de leur fonction puisqu'ils étaient utilisés comme un support juridique pour la prise en compte d'intérêts étrangers à l'urbanisme, mais dont les services de l'État avaient la charge d'assurer le respect.

Une telle pratique présentait par ailleurs l'inconvénient d'altérer la lisibilité des documents graphiques par la multiplication du report en leur sein d'informations hétérogènes, tout en entretenant une incertitude sur leur opposabilité.

L'ancienne distinction opérée respectivement par les articles R. 123-13 et R. 123-14 répondait ainsi au souci de distinguer des éléments figurant dans les documents graphiques présentant un caractère normatif des simples reports d'information. L'article R. 123-14 reprenait pour partie les annexes du régime antérieur, tandis que l'article R. 123-13 regroupait aux fins d'information des zones et périmètres auparavant reportés sur les documents graphiques du POS.

Cette préoccupation n'a pu que se trouver renforcée par la modernisation du contenu du PLU opérée en 2015, en ce qu'elle a conféré une portée normative aux documents graphiques du règlement.

L'article R. 151-10 précise ainsi que le règlement est constitué d'une partie écrite et d'une partie graphique, seules opposables au titre de l'obligation de conformité définie par l'article L. 152-1. Nonobstant la formule selon laquelle les documents graphiques accompagnent le règlement et les orientations

d'aménagement et de programmation, l'article R. 151-11 permet qu'une règle fasse exclusivement l'objet d'une représentation graphique, à condition que la partie écrite du règlement le mentionne expressément.

Du fait de cette disposition, l'insertion d'éléments purement informatifs dans les documents graphiques du règlement aurait été d'autant plus de nature à entretenir une ambiguïté sur leur portée. Il est évident que la tentation des administrations précédemment identifiée s'en serait alors trouvée encouragée par la reconnaissance d'une certaine portée normative aux documents graphiques.

Il convient donc de distinguer, d'une part, les documents graphiques accompagnant le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation et, d'autre part, les documents qui ont le statut d'annexes au sens des articles R. 151-51 à R. 151-53.

Les premiers participent de la portée normative de l'élément du dossier de PLU qu'ils accompagnent, règlement ou orientations d'aménagement et de programmation. Les seconds ont une fonction d'information. Ils ne sont pas dépourvus pour autant d'effets juridiques mais leur opposabilité résulte, non pas de leur mention dans le dossier de PLU, mais des textes et actes auxquels ils se rapportent.

B - Une fonction d'information

Même si les textes ne reprennent plus la formule « à titre informatif » des anciens articles R. 123-13 et R. 123-14, les annexes participent toujours de la préoccupation que toute personne soit mise en mesure d'identifier les principales contraintes qui s'imposent à l'utilisation du sol. Les annexes ont ainsi une fonction d'information, aussi exhaustive que possible, sur l'ensemble des contraintes susceptibles de concerner l'acte d'aménager ou de construire.

Cette fonction d'information explique que les annexes apparaissent légitimement aux services intéressés comme le moyen d'assurer une meilleure visibilité aux politiques dont ils ont la charge et une manière de leur assurer une meilleure opposabilité.

C'est à partir de ces considérations que le dossier de PLU a été vu comme le support le plus adapté à cette fonction, notamment compte tenu des modalités de son élaboration soumise à une procédure – l'enquête publique – de participation du public au processus décisionnel.

C'est à partir des mêmes considérations que le code de l'urbanisme distingue, pour des raisons de lisibilité, les servitudes d'utilité publique, visées à l'article R. 151-51, les éléments relevant principalement de l'urbanisme, énumérés à l'article R. 151-52, et les autres éléments figurant à l'article R. 151-53.

Il reste que nonobstant la répartition des annexes entre plusieurs dispositions, il faut considérer l'homogénéité de leur fonction. Car même si les informations qu'elles dispensent se rattachent à trois origines, certaines résultant du PLU lui-même, d'autres ayant le code de l'urbanisme pour fondement ; d'autres enfin venant de législations extérieures à l'urbanisme, les annexes doivent donc se lire comme un ensemble.

III. La portée juridique des annexes

L'article L. 151-2 place les annexes parmi les éléments du PLU. Leur appartenance au dossier n'en fait cependant ni une partie de son règlement ni une source de prescriptions d'urbanisme par elles-mêmes.

En effet, les annexes répondent principalement à une obligation d'information. Elles peuvent ainsi simplement renseigner sur des contraintes opposables soit au titre du code de l'urbanisme, soit au titre d'une législation particulière. A ce titre, elles renseignent sur les actes qui en sont le support et sur les obligations qui en résultent. Elles permettent également d'identifier le périmètre dans lesquelles elles s'appliquent.

C'est en considération de cette fonction qu'il faut examiner les conditions de leur opposabilité **(A)** et la sanction de leur omission ou insuffisance **(B).**

A. L'opposabilité des annexes

L'information que donne les annexes peu présenter simplement un intérêt technique ou purement informatif.

Mais pour certaines, elles peuvent concerner des prescriptions opposables à l'acte de construire. Leur opposabilité ne résulte cependant pas de leur seul report dans les annexes. Elle leur vient des dispositions qui régissent l'acte ou le document concerné. Il convient donc de bien distinguer la portée du report effectué dans les annexes et les effets propres de la servitude ou de l'élément qui y figure.

Le report d'un périmètre ou de tout autre élément qui ne serait pas opposable en application des dispositions qui le régissent ne devient pas opposable par le seul fait de son report dans les annexes du PLU.

De même, le report d'une servitude dans les annexes n'en modifie ni la nature juridique, ni le régime d'indemnisation.

Une simple mention reportée dans les annexes ne peut non plus modifier une règle claire du règlement.

En revanche, lorsqu'une annexe reproduit une contrainte ou une prescription issue d'une autre législation, cette dernière conserve sa portée propre et doit être respectée selon son régime : le règlement du PLU n'autorise pas à s'en affranchir.

Ainsi, les annexes doivent reporter fidèlement les actes, périmètres et servitudes concernés. Leur reproduction ou leur numérisation ne peut constituer l'occasion d'en modifier le champ ou le contenu.

La remarque mérite d'autant plus d'être faite que certains périmètres, contraintes ou servitudes transmis par les services compétents sont illisibles, inexploitables ou encore entachés d'erreurs, voire obsolètes.

Il convient alors de solliciter du service compétent la rectification ou l'actualisation de ces éléments, en conservant la traçabilité de leur origine. La collectivité ne saurait suppléer unilatéralement à une modification de l'acte dont l'annexe assure le report.

Il résulte des considérations qui précèdent que l'information délivrée par les annexes peut être substantielle pour l'appréciation du parti d'urbanisme et des contraintes applicables aux projets.

Il conviendra de traiter de manière distincte des servitudes d'utilité publique, dans la mesure où leur mention dans les annexes est susceptible de conditionner leur opposabilité aux autorisations d'urbanisme (fiche n°1)

B – La sanction de l'omission ou des insuffisances des annexes

Cette même fonction d'information des annexes détermine la sanction d'une absence, d'une insuffisance ou d'une imprécision de leur contenu.

Les conséquences d'une irrégularité doivent être distinguées. Elle peut affecter la légalité du PLU, notamment si elle entache la procédure de participation du public. Elle peut aussi faire obstacle à l'opposabilité d'une servitude, dans les conditions propres à celle-ci, sans entraîner pour autant la disparition de l'acte qui l'a instituée.

Mais toute insuffisance des annexes ne saurait être qualifiée d'illégalité interne du PLU, ni d'en déduire une annulation automatique (CE, 9 mars 1990, n° 42563 42595 : Lebon T. ; CE, 6 mai 1996, Assoc. Hardelot Opale : Défaut de

report d'une servitude d'utilité publique ; CE, 8 janvier 2010, n° 303869 : Présence dans le document de servitudes d'utilité publique irrégulières ; CAA Versailles, 29 mars 20212, n° 10VE03052 : Absence de report du périmètre d'une ZAC).

S'agissant toutefois des pièces soumises à enquête publique, le Conseil d'État juge que leurs inexactitudes, omissions ou insuffisances entachent la décision d'illégalité si elles ont nui à l'information complète de la population ou ont été de nature à exercer une influence sur cette décision (CE 4 mars 2016, n° 384795 ; CAA Nantes, 26 janvier 2021, n° 20NT01097, pts 2 à 4).). Dans cette affaire, il n'était pas établi que le dossier comprenait le plan des réseaux publics d'eau et d'assainissement. Le moyen a néanmoins été écarté, faute d'incidence démontrée sur l'information du public ou la délibération d'approbation. L'exigence de la présence des annexes sanitaires demeure donc ; c'est la conséquence contentieuse de leur omission qui fait l'objet d'une appréciation concrète.

Le contenu attendu des mentions devant figurer dans les annexes doit, par ailleurs, être apprécié au regard des textes : par exemple, l'article R. 151-53, 8°, exige ainsi le report des schémas des réseaux et systèmes existants ou en cours de réalisation ainsi que l'indication des emplacements qu'il énumère. L'annexe doit permettre d'en comprendre les caractéristiques utiles à la seule lecture du PLU ; elle n'a pas à être transformée en dossier technique d'exécution des ouvrages.

IV. La gestion des annexes réglementaires

Le code de l'urbanisme prévoit une procédure spécifique de mise à jour (art. R. 153-18 issu du décret n° 2026-674 du 27 juillet 2026). Elle est mise en œuvre chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes.

La circonstance que l'article R. 153-18 ne renvoie expressément qu'aux articles R. 151-51 et R. 151-52 n'a pas pour objet d'écarter le recours à la procédure de mise à jour pour les annexes de l'article R. 151-53 dans la mesure où l'article R. 151-51 y fait expressément référence.

La procédure de mise à jour est particulièrement requise pour le plan des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, à raison des conditions de leur opposabilité. Etant rappelé que concernant ces dernières, l'article L. 153-60 pose l'obligation d'annexion sans délai.

Le texte précise que la direction départementale ou, le cas échéant, régionale des finances publiques reçoit communication, à l'initiative du maire, de l'annexe du plan local d'urbanisme consacrée aux servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

Il prévoit par ailleurs qu'un arrêté du président de l'EPCI compétent ou du maire constate qu'il a été procédé à l'actualisation des annexes. Depuis le décret n° 2026-674 du 27 juillet 2026, la publicité de cet arrêté relève expressément des articles R. 153-20, II, 8° e R. 153-22. Lorsqu'elle s'effectue sous forme électronique, la publication de l'acte et des documents sur lesquels il porte intervient sur le portail national de l'urbanisme, sous réserve des modalités de substitution prévues en cas de difficultés techniques avérées. Le texte règle également l'affichage lorsqu'il est retenu dans les conditions du IV de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, applicable aux communes de moins de 3 500 habitants, ainsi que la mention de cet affichage dans un journal diffusé dans le département.

La difficulté tient à ce que les services concernés ne se sentent pas tous nécessairement impliqués dans la gestion des annexes dans le temps, au-delà du moment du porter à connaissance.

Les PLU sont ainsi tenus de reproduire les servitudes en annexe, mais cette obligation suppose une information suivie par les autorités qui les instituent ou les gèrent. De même, les annexes sanitaires doivent être confrontées à l'évolution effective des réseaux et équipements.

Aussi bien, les annexes risquent de constituer une photo de l'existant au moment de l'approbation du PLU sans intégrer ultérieurement les choix d'urbanisme faits dans le cadre de son évolution.

Concernant, par exemple, un périmètre de préemption, la collectivité approuve le PLU, puis établit le droit de préemption ; mais se pose ensuite la question de la mise à jour de l'annexe chaque fois que le zonage du document évolue.
En revanche, un document incorporé au règlement, aux orientations d'aménagement et de programmation ou au rapport de présentation ne peut être modifié par un simple arrêté de mise à jour des annexes. Son évolution relève de la procédure applicable à l'élément du PLU auquel il appartient, notamment la modification ou la révision. Le Conseil d'État exige ainsi qu'un cahier des recommandations architecturales auquel le règlement renvoie ait été adopté selon les mêmes modalités procédurales que celui-ci (CE 2 juin 2023, n° 461645, SCI du 90-94 av. de la République : Lebon, concl. N. Agnoux ; AJDA 2023.1031 ; *ibid.* 1385, chron. D. Pradines et A. Goin ; RDI 2023.1031, obs. M. Revert ; *ibid.* p. 485, obs. P. Soler-Couteaux).

V. Les annexes complémentaires

Le contenu des annexes imposées par les textes, et pour cette raison dites « réglementaires », doit être distingué des informations complémentaires que

les auteurs du PLU choisissent d'adjoindre au dossier. Ces annexes ne sont pas obligatoires mais relèvent de « bonnes pratiques », qu'elles soient particulières ou générales. Cette fonction détermine leur doctrine d'emploi **(A)** mais doit attirer l'attention sur la question de leur portée normative **(B)** et de leur gestion **(C).**

A. Utilisation

Les annexes non réglementaires peuvent concerner :

- la définition de certaines notions utilisées dans les différents documents qui composent le PLU (glossaire) ;
- des documents d'information, tels que des études préalables ou des pièces techniques ;
- mais également des recommandations – architecturales, paysagères ou autres.

Le recours à ces annexes est susceptible de poursuivre plusieurs buts. Mais, d'une manière générale, leur utilisation est de nature à répondre aux exigences contemporaines de la règle d'urbanisme, à savoir :

- la justification de la règle et sa traçabilité qui impliquent notamment l'explicitation de ses rapports avec les normes supérieures, avec les documents simplement pris en compte et plus généralement sa mise en perspective au regard des études et analyses qui en ont déterminé le contenu ;
- sa lisibilité, mais aussi son intelligibilité ;
- l'exigence de cohérence interne du document et son explicitation ;
- et, plus généralement, l'exigence de transparence.

L'intérêt d'une étude ou d'un inventaire n'autorise cependant pas à le présenter comme une prescription opposable. Dans tous les cas, il convient donc que l'insertion d'une annexe dans le PLU soit de nature à éclairer sur sa portée normative.

1. Une fonction de définition

Le recours à des annexes non réglementaires peut – et devrait plus souvent, nonobstant l'existence d'un lexique national (C. urb., art. R. 111-

1) – être utilisée pour définir les principales notions mises en œuvre par le PLU et particulièrement son règlement.

C'est le rôle des glossaires qui se révèlent particulièrement utiles.

Pour les services instructeurs, ils ont une fonction de commodité. Il est plus simple que le rappel des principales notions figure dans le dossier de PLU plutôt que d'avoir à se poser la question à l'occasion de chaque instruction.

Mais ils ont aussi une fonction de sécurité juridique. Ils répondent, en effet, à la demande des usagers tendant à ce que les prescriptions du règlement soient objectivement définies et ne fassent pas l'objet d'interprétations différentes selon les services instructeurs : par exemple, règles d'emprise au sol ou de hauteur.

L'annexe permet alors d'indiquer la définition utilisée pour établir le règlement.

Par ailleurs, la pratique du glossaire est susceptible de se révéler de plus en plus nécessaire, à la mesure de l'emploi par le droit de l'urbanisme de notions comme « remise en bon état de continuités écologiques » ; mais également de qualificatifs comme « prioritairement ». Dans ces cas, l'annexe permet, en effet, de fixer un repère.

La question se pose cependant de l'opportunité du rappel, dans le règlement ou son glossaire, de définitions fixées par les textes, notamment pour les notions de surface de plancher ou d'emprise. Il importe de préciser s'il s'agit d'une simple information ou d'une précision propre à l'application des règles locales, sans méconnaître les définitions législatives ou réglementaires qui sont évidemment opposables. Car l'expérience montre qu'en général, les professionnels de l'immobilier – architectes, constructeurs – respectent tout ce qui se trouve incorporé dans le document local d'urbanisme, même si cela excède son contenu réglementaire.

L'intérêt d'une définition précise apparaît, par exemple, à propos de l'extension d'une construction existante. Lorsque le règlement ne précise pas si cette notion comporte une limitation de dimensions, elle doit en principe s'entendre d'un agrandissement présentant un lien physique et fonctionnel avec la construction et des dimensions inférieures à celle-ci (CE 9 novembre 2023, n° 469300 : Lebon T. ; AJDA 2024.102, obs. P. Soler-Couteaux ; CE, avis, 30 avril 2024, n° 490405, Mme Delahaye ; AJDA 2024.1004 ; AJCT 2024.521, obs. O. Sut ; AJDA 2024.2082, note R. Routier ; RFDA 2024.781, note O. Le Bot ; RDI 2024.364, obs. P. Soler-Couteaux : extension d'une construction en zone littorale).

Un glossaire incorporé au règlement contribue donc à rendre explicite la règle que les auteurs du PLU ont entendu retenir, dans le respect des normes supérieures.

Il faut cependant tenir compte de l'articulation prévue par l'article R. 151-15 entre les termes figurant dans les règles écrites et dans les mentions accompagnant les règles et documents graphiques avec les définitions du lexique national d'urbanisme mentionné à l'article R. 111-1. Il en résulte que lorsque les termes figurant dans les règles écrites et dans les mentions accompagnant les règles et documents graphiques sont définis par le lexique national d'urbanisme, à la date de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu, ils sont utilisés conformément aux définitions qui en sont données par ce lexique.

Nonobstant ce qui précède, il convient probablement de résister à une tentation – qui est souvent celle des services de l'État – de rapatrier dans le PLU lui-même des éléments qui relèvent des annexes au motif que personne ne lit les annexes, ceci dans un souci de sécurité. C'est le cas par exemple des zones de bruit le long des infrastructures de transport terrestre.

2. Une fonction de justification

Les auteurs des PLU sont également couramment confrontés à la question de l'opportunité d'insérer dans le dossier certaines annexes dont la présence est de nature à compléter le contenu du rapport de présentation.

À cet égard, les obligations attachées au rapport de présentation demeurent celles des articles L. 151-4 et R. 151-1 à R. 151-3. Ainsi, lorsqu'une étude jointe au dossier de PLU contribue à répondre à l'édiction d'une règle et à sa justification, son rattachement au rapport de présentation doit être explicite et son contenu effectivement accessible au cours de la procédure. Le report d'un document parmi les annexes non réglementaires ne dispense pas, par elle-même, de justifier les choix du PLU ou d'en évaluer les incidences.

La vigilance est d'autant plus de mise que les annexes rattachées et complétant les informations contenues dans le rapport de présentation sont susceptibles de se multiplier, notamment devant la difficulté de mesurer les exigences résultant de la prise en compte des préoccupations environnementales par les PLU.

Il est cependant recommandé que le rapport de présentation soit très explicite sur le fait qu'une étude ou un document figurant dans le dossier de PLU a été annexé pour son utilité à l'élaboration du document et à la compréhension du parti d'urbanisme, mais que ce statut ne lui confère aucune opposabilité.

En effet, il peut paraître utile d'annexer au PLU certains documents « pris en compte » par celui-ci, mais en n'entretenant aucune ambiguïté quant à

leur valeur normative intrinsèque (par exemple, une carte de gestion agricole). De ce point de vue, la pratique de l'annexe est de nature à permettre aux services instructeurs de pouvoir disposer de la pièce concernée dans le document local d'urbanisme lui-même de manière à pouvoir la produire à l'administré. Elle permet d'assurer la traçabilité des contraintes pesant sur le sol telles qu'elles résultent du document d'urbanisme et de justifier la règle.

B. Portée normative

La qualification d'annexe des « annexes non réglementaires » peut être trompeuse car, en réalité, elles se rapportent à un élément du dossier de PLU, règlement ou rapport de présentation. Leur portée normative est ainsi susceptible de varier en fonction de l'élément du dossier auquel elles se rapportent.

1. L'absence de caractère normatif

La seule dénomination d'annexe ne confère pas un caractère normatif à un document, mais elle n'exclut pas davantage qu'il s'incorpore au règlement.

Il en résulte que :

- Un schéma ou un glossaire peut expliciter et préciser les règles du PLU. Sa place dans le dossier, les renvois opérés par le règlement et les conditions de son adoption doivent permettre d'identifier sans équivoque sa portée.
- À l'inverse, un document simplement joint à titre d'information ne peut ajouter une règle autonome à celles du règlement, ni en contredire les prescriptions.
- Les illustrations insérées dans la partie écrite du règlement sont elles-mêmes réputées dépourvues de caractère contraignant. L'article R. 151-11 du code d l'urbanisme dispose ainsi :
  « *Les règles peuvent être écrites et graphiques. Lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément / Tout autre élément graphique ou figuratif compris dans la partie écrite du document est réputé constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant, à moins qu'il en soit disposé autrement par une mention expresse ».* La clarté du statut des schémas ne présente donc pas un intérêt seulement rédactionnel.

2. Rapports entre les annexes et le règlement

Les conditions dans lesquelles une annexe peut participer à la portée normative du règlement ont été précisées par le Conseil d'État.

Dans sa décision du 2 juin 2023, il admet le renvoi par le règlement du PLU à un cahier de recommandations architecturales pour en expliciter ou préciser les prescriptions et s'incorporant à ce document, à condition qu'il ait été adopté selon les mêmes modalités procédurales (CE 2 juin 2023, n° 461645, préc.).

Son opposabilité suppose toutefois un renvoi exprès du règlement. Le cahier doit se borner à expliciter ou préciser des règles qui y figurent déjà, sans les contredire, ni les méconnaître. Il ne peut donc être utilisé pour imposer discrètement des prescriptions autonomes qui auraient été soustraites à la procédure d'élaboration ou d'évolution du PLU.

Dans cette affaire, le règlement indiquait que le cahier des recommandations architecturales venait compléter ses prescriptions et ce dernier se présentait comme un complément qualitatif indispensable. Ces éléments permettaient d'établir que les auteurs du PLU avaient entendu le rendre opposable aux demandes d'autorisation.

Le juge examine ainsi la portée effectivement conférée au document. L'intitulé de « recommandations » ne suffit pas à lui ôter tout effet obligatoire ; réciproquement, celui de « prescriptions » ne peut lui en conférer un à lui seul.

L'élément déterminant réside dans les modalités du renvoi, le contenu du document et son incorporation régulière au règlement.

Il convient donc, lorsqu'un effet obligatoire est recherché, de prévoir un renvoi explicite, de rattacher chaque précision à une règle du règlement et d'adopter ou de faire évoluer l'ensemble selon la procédure appropriée. La mise à jour des annexes ne saurait ainsi servir de voie pour la modification du règlement.

À l'inverse, les conseils architecturaux ou paysagers dont les auteurs du PLU entendent conserver le caractère facultatif doivent être clairement présentés comme tels. Leur seule présence au dossier ne permet pas d'en faire un motif de refus d'autorisation.

Par ailleurs, l'information contenue dans une annexe ne permet pas de neutraliser une prescription claire du règlement. Les compléments auxquels celui-ci renvoie ne peuvent ni contredire ni méconnaître ses dispositions (CE 2 juin 2023, n° 461645, pt. 9 à 11 : Lebon : à propos d'un cahier des recommandations architecturales).

La possibilité ainsi ouverte d'un tel renvoi ne doit pas conduire à ce que le PLU ajoute des formalités étrangères au code de l'urbanisme. Dans la même décision de 2023, le Conseil d'État a rappelé que l'autorité compétente ne peut subordonner l'exécution du permis à un avis préalable

de la commune qui n'est prévu par aucun texte (CE 2 juin 2023, n° 461645, préc.).

Ainsi, il est recommandé que la portée que les auteurs du PLU ont entendu conférer à chaque annexe non réglementaire soit exprimée sans ambiguïté. La distinction entre l'information, l'explicitation d'une règle et la prescription elle-même demeure la condition de leur bonne utilisation.

C. Gestion des annexes non réglementaires

Si la pratique des annexes présente un incontestable intérêt, il convient de demeurer attentif à la question de leur gestion.

Se pose d'abord la question du volume des documents d'urbanisme.

La dématérialisation en facilite la diffusion, mais elle ne supprime ni le coût de leur établissement et de leur actualisation ni l'exigence d'un classement adéquat dans le document. Le choix d'adjoindre une étude facultative doit donc être apprécié en considération de son utilité, et non de la seule facilité de stockage.

Cette recommandation ne permet évidemment pas d'écarter une annexe obligatoire ni les analyses requises au titre de l'évaluation environnementale. Elle invite à éviter les doublons et à distinguer clairement la synthèse, la justification et les pièces techniques qui les étayent.

Il convient par ailleurs d'assurer la pérennité de la présence des annexes au dossier de PLU.

Les auteurs du PLU peuvent faire le choix de joindre une étude, par exemple environnementale, au dossier soumis à l'enquête publique ou à la participation du public par voie électronique, pour étayer les éléments synthétisés dans le rapport de présentation.

Il conviendrait que ces documents demeurent identifiables et accessibles après l'achèvement de la procédure, particulièrement lorsqu'ils ont été utilisés pour justifier les choix du PLU. Une pièce incorporée au rapport de présentation ou au règlement ne saurait être retirée du dossier approuvé et soustrait à l'accessibilité au public pour la seule raison qu'elle porte le titre d'annexe.