>> ANNEXES DU PLU

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

Fiche 1

Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol

Article R. 151-51 du code de l'urbanisme — Actualisation au 23 octobre 2026

Le report des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols occupe une place à part dans les annexes **(I)** à raison des effets de ce report sur leur opposabilité **(II)** qui implique une attention particulière à leur gestion **(III).**

I. Report des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols

Il n'y a pas que les dispositions d'urbanisme, autrement nommées « servitudes d'urbanisme » en tant qu'elles sont issues de la législation urbanistique, qui affectent l'utilisation du sol. Il en va de même de certaines servitudes d'utilité publique (SUP), provenant d'autres législations, qui ont une incidence sur les possibilités d'occuper ou d'utiliser le sol.

Ces servitudes doivent figurer en annexe du dossier de PLU en tant qu'elles affectent l'utilisation des sols (C. urb., art. L. 151-43). C'est ce que rappelle l'article R. 151-51.

Elles figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat. Celle-ci est placée en annexe à la fin de la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme. On relèvera qu'il ne s'agit pas de reporter dans les annexes du PLU toutes les servitudes d'utilité publique, mais seulement celles qui affectent l'utilisation des sols.

Ces servitudes sont classées en quatre catégories. La première regroupe celles relatives à la conservation du patrimoine, comme les réserves naturelles, les périmètres de protection des monuments historiques (L. du 31 déc. 1913 sur les monuments historiques), les sites inscrits et les sites classés (L. du 2 mai 1930 sur la protection des sites), les sites patrimoniaux remarquables, les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, ou encore les règles applicables dans le cœur des parcs nationaux. La deuxième catégorie rassemble celles relatives à l'utilisation de certaines ressources et certains équipements. Il s'agit par exemple des servitudes relatives aux canalisations de transport et de distribution de chaleur ou de la servitude de

tréfonds instituée par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Le troisième groupe porte sur les servitudes relatives à la défense nationale et le quatrième sur celles relatives à la salubrité et à la sécurité publiques, parmi lesquelles on trouve notamment les plans de prévention des risques naturels ou technologiques.

La numérisation des servitudes d'utilité publique en vue de leur transmission à l'Etat et de leur porter à connaissances des communes et de leurs groupements dans le cadre de leurs compétences s'effectue dans un format défini par décret en Conseil d'Etat (C. urb., art. L. 133-4). La représentation des servitudes d'utilité publique figurant sur la liste et annexée au livre I^{er} est fixée conformément aux standards de numérisation validés par la structure de coordination nationale prévue par les articles 18 et 19, paragraphe 2, de la directive 2007/2/ CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (C. urb., art. A 126-1).

Il résulte cependant des dispositions de l'article L. 151-43 et A. 126-1 que la dénomination des servitudes retenues dans l'annexe doit être seulement compatible avec la liste prévue à l'article L. 151-43 et que les dénominations retenues pour les catégories de servitudes, alors même qu'elles ne seraient pas identiques aux codes alphanumériques, ne sont pas en principe de nature à induire le public en erreur (CE, 8 janvier 2010, n° 303869).

Le PLU est évidemment tenu de reproduire les seules servitudes applicables au territoire qui l'affectent effectivement. Plus généralement, l'annexe doit donc permettre de déterminer l'existence, le champ territorial et le contenu de la servitude.

Mais le moyen tiré de l'incompatibilité de la servitude invoqué au soutien d'un recours contre le document d'urbanisme est inopérant (CE, 14 janvier 1987, n° 45214 : Lebon T.).

II. Opposabilité des servitudes

Il faut préciser les conditions de l'opposabilité des servitudes **(A)** avant d'examiner les modalités de cette opposabilité **(B).**

A – Conditions de l'opposabilité

Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols doivent être reportées en annexe du dossier de PLU. Mais toute insuffisance de ce chef ne saurait être qualifiée d'illégalité interne du PLU, ni, en cas de recours, d'en déduire une annulation automatique (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).

Au regard des éléments que les autres annexes du dossier de PLU doivent mentionner, les servitudes d'utilité publique se distinguent par leur opposabilité directe aux autorisations d'urbanisme.

Avant la loi SRU, l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme imposait également aux POS de respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et leur rapport de présentation devait justifier de ce respect (C. urb., art. R. 123-17 ancien ; (CE 29 octobre 2013, n° 348682 : Lebon T. : La circonstance qu'un terrain soit grevé d'une SUP ne fait pas en soi obstacle à son classement en tant qu'espace boisé classé). La loi SRU n'a pas reconduit le dispositif sous cette forme, redonnant ainsi toute sa portée au principe d'indépendance des législations.

Concernant les autorisations d'urbanisme, l'opposabilité des servitudes justifie qu'elles soient mentionnées dans le certificat d'urbanisme qui doit indiquer les limitations administratives au droit de propriété, donc les servitudes d'utilité publique applicables au terrain sur lequel il porte. L'effet de cristallisation de la règle qui s'attache au certificat s'y applique également, sous réserve de celles qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique (C. urb., art. L. 410-1)

L'opposabilité des servitudes aux autorisations d'urbanisme est cependant conditionnée par leur mention dans les annexes. C'est ce qui fait toute leur spécificité.

B – Modalités de l'opposabilité

Les modalités particulières de l'opposabilité des servitudes d'utilité publique requièrent que les conditions de celles-ci soient clairement établies **(1)** et a justifié une procédure spécifique pour les insérer dans les annexes **(2)**. La publication sur le portail national constitue désormais une alternative à l'insertion dans les annexes, qui assure l'opposabilité des servitudes **(3).**

1. Les conditions de l'opposabilité des servitudes

L'article L. 152-7 du code de l'urbanisme régit spécifiquement les conditions de l'opposabilité des servitudes aux demandes d'autorisation d'utilisation du sol.

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter de l'approbation du PLU ou de l'institution d'une servitude nouvelle, seules les servitudes annexées au plan ou publiées sur le portail national de l'urbanisme peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'utilisation du sol.

Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste des servitudes, le délai d'un an court à compter de cette publication (pour une disposition identique s'agissant des cartes communales, v. art. L. 162-1). Dans l'intervalle, la

servitude existant au moment de l'élaboration du document continue de produire effet, alors même qu'elle ne serait pas reprise par lui et ce, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an suivant l'approbation de celui-ci (CAA Paris 19 mai 1998, n° 96PA01165). A l'échéance du délai d'un an, les servitudes non annexées ne sont plus opposables aux autorisations d'urbanisme ; elles n'en demeurent pas moins exécutoires (Rép. min. n° 106042, *JOAN* 8 mai 2011. 3574).

2. L'insertion des servitudes dans les annexes : la procédure de mise à jour

L'effet qui est attaché à la mention des servitudes d'utilité publique dans les annexes explique que le code de l'urbanisme comporte des dispositions détaillées, de nature législative, sur le parcours conduisant à leur insertion dans le dossier de PLU.

Les servitudes sont notifiées par l'autorité administrative compétente de l'Etat au président de l'établissement public ou au maire. Après leur notification, le maire ou le président de l'EPCI les annexent sans délai par arrêté au PLU. À défaut, l'autorité de l'État les met en demeure d'y procéder et, si cette formalité n'est pas accomplie dans les trois mois, elle y procède d'office (c. urb., art. L. 153-60).

Le report de la servitude prend la forme d'un arrêté de mise à jour du PLU émanant du président de l'établissement public compétent ou du maire, qui constate dans chaque cas qu'il a été procédé à la mise à jour du plan. Celle-ci est réalisée chaque fois qu'il est nécessaire. 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 (C. urb., art. R. 153-18 issu du décret n° 2026-674 du 27 juillet 2026).

L'arrêté de mise à jour est publié sous forme électronique (C. urb., art. R. 123-20, II, 8° et R. 153-22 issus du décret n° 2026-674 du 27 juillet 2026). Toutefois, lorsque la publication est effectuée par voie d'affichage dans les conditions applicables aux communes de moins de 3500 habitants, l'acte instituant la servitude est, le cas échéant, affiché pendant un mois au siège de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et dans les mairies des communes membres concernées. La mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. Cette formalité de publicité mentionne le ou les lieux où le dossier peut être consulté (C. urb. art. R. 153-22).

L'application de cette règle d'opposabilité doit néanmoins tenir compte du régime propre à certaines protections. Ainsi, la servitude affectant un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques demeure

opposable au propriétaire auquel la protection a été notifiée, même en l'absence d'annexion au PLU (CE 23 sept. 2021, n° 432650, Cne de Bordeaux : Lebon T. ; *Constr.-Urb.* 11/2021, nº 114, comm. X. Couton ; *BJDU* 1/2022. 37, concl. O. Fuchs et obs. X. d. L. ; *RDI* 2021. 611, obs. P.-Soler-Couteaux).

3. L'alternative de la publication sur le portail national

Depuis le 1er janvier 2020, la publication sur le portail national (Géoportail) constitue une voie alternative – l'article L. 152-7 vise les « servitudes annexées au plan **ou** publiées sur le portail national de l'urbanisme - à la mention des servitudes d'utilité publique dans les annexes du PLU pour satisfaire à cette condition d'opposabilité (N. Lecarpentier et F. Dunyach, La création d'un portail national de l'urbanisme dématérialisé, JCP A 2014,2171 ; P. Giraud, Création d'un portail national de l'urbanisme, BJDU 2015.15). Etant rappelé qu'il est loisible au juge pour conforter son appréciation des pièces du dossier qui lui est soumis de se fonder, sans les communiquer aux parties, sur les données publiques de référence produites par l'Institut géographique national et librement accessibles au public sur le site internet geoportail.gouv.fr. (CE, 30 avril 2024, n° 465124 : Lebon T ; AJDA 2024.1002, note J-B. Sibileau ; RDI 2024.414, obs. M. Revert).

Le Conseil d'État a précisé qu'une servitude doit être regardée comme publiée sur le portail lorsque celui-ci mentionne son existence, son périmètre et son contenu ou, à défaut de reproduire ce dernier, donne les indications nécessaires pour y accéder et en prendre connaissance. Il a donc censuré un jugement qui s'était fondé sur la seule absence d'annexion au PLU (CE 30 juin 2025, n° 492923, Assoc. « Protégeons Menherbes » : Lebon T ; AJCT 2025.557, obs. R. Bonnefont).

Mais la publication sur le portail national ne supprime pas l'obligation de les annexer au PLU prévue à l'article L. 153-60.

En résumé :

- Avant l'expiration du délai d'un an, la servitude est opposable même en l'absence de report dans les annexes ou de publication sur le portail national ;
- A l'expiration du délai d'un an, la servitude n'est en principe opposable que si elle a été reportée dans les annexes. Mais la publication sur le portail national peut y suppléer. L'obligation d'annexion subsiste néanmoins.
- A l'expiration du délai d'un an, en l'absence de report dans les annexes ou de publication sur le portail national, la servitude ne peut être opposée aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

Sous réserve du régime propre à certaines protections (CE 23 sept. 2021, n° 432650, Cne de Bordeaux, préc.).

III. Gestion des annexes

Tout gestionnaire d'une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur la liste dressée par décret en Conseil d'Etat transmet à l'Etat, sous format électronique en vue de son insertion dans le portail national de l'urbanisme, la servitude dont il assure la gestion.

L'insertion de ces servitudes dans le portail national de l'urbanisme ne doit pas porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale.

Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'ensemble des servitudes demeurent transmises à l'Etat puis portées à la connaissance des communes et à leurs groupements dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme (C. urb., art. L. 133-3).

Les transmissions peuvent être effectuées par échange électronique selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat (C. urb., art. L. 133-5).