



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme n° 10 – QV4 – 15 février 2017

Éditorial

Alors que le [Géoportail de l'urbanisme](#) s'enrichit de jour en jour de documents d'urbanisme, mais également de servitudes d'utilité publique, *URBA-Info* fait le point en ce mois de février sur les servitudes d'utilité publique.

Bonne lecture.

Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : Les servitudes d'utilité publique	p. 2
Jurisprudence	p. 5
Nous contacter	p. 6

ACTUALITÉS

« Artificialisation : de la mesure à l'action »

Le Commissariat général au développement durable a publié en janvier 2017, dans la [collection THEMA](#), une étude sur l'artificialisation des sols à travers la mesure statistique du phénomène. Cette analyse vise par ailleurs à décrire les principaux facteurs de l'artificialisation des sols ainsi que son encadrement législatif, avant d'aborder les perspectives d'évolution de la politique de limitation de ce phénomène.

La collection THEMA a vocation à faire valoir l'expertise, la capacité d'analyse, d'évaluation et de recherche du ministère de l'environnement sur des thématiques prioritaires.

Télécharger l'étude [ici](#).



Cette lettre a été réalisée avec les contributions de Soumicha Soum, Emilie Chauvaux, Julien Dumas et François Mahieux du bureau QV4.

LES SERVITUDES D'UTILITE PUBLIQUE (SUP)

1. Définition des SUP affectant l'utilisation des sols

Les servitudes d'utilité publique (SUP) sont communément définies comme des limitations administratives au droit de propriété, instituées par l'autorité publique dans un but d'intérêt général.

Il s'agit de servitudes dites administratives, car établies dans un objectif d'intérêt général, qui se distinguent des servitudes civiles établies pour l'utilité des particuliers ([649 du code civil](#)). Au sein des servitudes administratives, on compte les servitudes d'utilité publique et les servitudes d'urbanisme ou règles d'urbanisme ([L. 480-13](#)).

L'[annexe](#) au Livre I^{er} du code de l'urbanisme liste précisément les SUP affectant l'utilisation du sol. Ces dernières sont classées en quatre grandes catégories :

- Servitudes relatives à la conservation du patrimoine (naturel, culturel et sportif) ;
- Servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements ;
- Servitudes relatives à la défense nationale ;
- Servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publiques.



Extrait de la légende des SUP sur Cartélie

Les SUP sont instituées au bénéfice de personnes publiques (État, collectivités locales, établissements publics), de concessionnaires de travaux publics, de délégataires de service public ou de personnes privées exerçant une activité d'intérêt général (concessionnaires d'énergie hydraulique, de canalisations de transport de produits chimiques, etc.).

Elles constituent des charges qui grèvent de plein droit des immeubles (bâtiments ou terrains) et qui peuvent avoir pour effet :

- d'interdire ou limiter l'exercice par les propriétaires de leur droit d'occuper ou d'utiliser le sol ;
- de les obliger à faire des travaux d'entretien, de réparation, de démolition, etc. ;
- de les obliger à laisser faire l'exécution de travaux ou l'installation de certains ouvrages.

Ces servitudes ont un caractère d'ordre public. Aucun particulier ne peut y déroger unilatéralement et leur respect fait l'objet de contrôles, notamment lors de la délivrance d'autorisations d'urbanisme. De même, les autorités administratives sont en situation de compétence liée et ne peuvent déroger aux SUP, sauf dérogations expressément prévues par des dispositions législatives et réglementaires. A titre d'exemple, l'article [L. 121-32](#) permet de modifier ou suspendre la servitude de passage longitudinale sur le littoral.

2. Opposabilité des SUP affectant l'utilisation des sols

2.1 Dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme

Si l'ancien article [L. 123-1](#) prévoyait que les POS devaient respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, la loi SRU a supprimé cette obligation. Cependant, les autorisations d'urbanisme devant respecter les SUP ([L. 421-6](#)), il est nécessaire de veiller à l'adéquation du PLU avec les SUP afin de ne pas prévoir la constructibilité d'un secteur qui serait rendue impossible par l'application d'une SUP. C'est pourquoi la transmission des SUP par le préfet lors de l'élaboration des documents d'urbanisme dans le cadre du « Porter à Connaissance » ([R. 132-1](#)) revêt une grande importance.

En application de l'article [L. 151-43](#), les SUP doivent être annexées au PLU. A défaut d'annexion au PLU dans le délai d'un an à compter, soit de l'approbation du PLU soit, s'il s'agit d'une SUP nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au PLU peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol ([L. 152-7](#)).

L'omission d'une SUP n'a pas d'influence sur la légalité d'un PLU ([CE, 6 mai 1996, n° 151698](#)) mais a pour seul effet de rendre lesdites servitudes inopposables aux demandeurs d'autorisations d'urbanisme ([CE, 9 mars 1990, n° 42563 42595](#)).

De même, la non-annexion dans les délais requis d'une SUP n'a pas d'effet sur la légalité de la SUP. En effet, l'inopposabilité des SUP aux autorisations d'urbanisme « *n'a pas pour effet de faire disparaître les SUP elles-mêmes* » qui « *continuent d'exister juridiquement* ». « *Les obligations de faire, ou de ne pas faire autres que celles relatives aux demandes d'autorisation d'occupation du sol qu'elles entraînent vis-à-vis des propriétaires qui les supportent continuent de s'appliquer* » (par exemple l'interdiction de planter des arbres)¹ ([Circulaire relative à l'annexion aux POS des SUP affectant l'utilisation du sol, NOR : EQUU9510106C](#)).

Le report des SUP en annexe du PLU s'opère par une simple procédure de mise à jour dans les conditions définies aux articles [L. 153-60](#) et [R. 153-18](#). A défaut d'annexion au PLU, le Préfet est tenu de mettre le maire ou le président de l'EPCI en demeure d'annexer les SUP. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, le préfet y procède d'office.

Cette procédure s'applique :

- dans les cas où une SUP est instituée ou modifiée postérieurement à l'entrée en vigueur du PLU ;
- dans les cas où une SUP portée à connaissance par le préfet dans le cadre de l'élaboration ou la révision d'un PLU ne figurerait pas en annexe ;

1 A titre anecdotique, on peut rappeler l'interdiction qui était faite aux propriétaires dans les dunes du Pas-de-Calais d'entretenir des lapins ([L. 432-3](#) de l'ancien code forestier qui a depuis été abrogé).

- dans les cas où le préfet a connaissance de la non-annexion d'une SUP nonobstant le fait que le délai d'un an soit dépassé. Dans de telles hypothèses, les SUP devenues inopposables retrouvent, dès leur annexion au PLU, leurs effets juridiques vis-à-vis des demandes d'autorisation d'urbanisme.

2.2 Dans les communes couvertes par une carte communale

La loi ALUR a rendu obligatoire l'annexion des SUP aux cartes communales ([L. 161-1](#)), de la même manière que pour les PLU.

Ainsi, pour les cartes communales nouvellement élaborées ou révisées, il revient désormais au préfet, dans le cadre du « porter à connaissance », de notifier à la commune ou l'EPCI compétent les SUP affectant l'utilisation du sol de la commune ou de l'EPCI afin que celui-ci les annexe à la carte communale. Cette notification par le préfet, suivie de l'annexion par la commune ou l'EPCI, peut en outre se faire à tout moment, dans le cadre d'une simple procédure de mise à jour des annexes dans les conditions définies aux articles [L. 163-10](#) et [R. 163-8](#).

2.3 Dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme

Les SUP sont opposables dans les communes soumises au RNU. Le fait que la commune ne dispose pas de PLU ou de carte communale auxquels les SUP sont annexées n'a pas de conséquence sur leur opposabilité, les autorisations d'urbanisme étant instruites en fonction des limitations administratives au droit de propriété et des règles d'urbanisme et servitudes d'utilité publique applicables au terrain objet de la demande.

3. Publication des SUP dans le Géoportail de l'urbanisme

L'[ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique](#) institue le Géoportail de l'urbanisme (GPU) qui deviendra, à compter du 1^{er} janvier 2020, la plateforme légale de publication et de consultation des documents d'urbanisme et des SUP.

Lien vers le Géoportail de l'urbanisme :



En application de l'article [L. 133-3](#), tout gestionnaire d'une servitude d'utilité publique visée en **annexe** du Livre I^{er} du code de l'urbanisme doit transmettre à l'État, sous format électronique en vue de son insertion dans le GPU, la servitude dont il assure la gestion. Cette insertion s'effectue sous réserve de ne pas porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale. En outre, l'alimentation du GPU n'a pas vocation à remplacer le « Porter à connaissance » qui demeure conformément à l'article [L. 132-2](#).

Dans l'optique d'améliorer l'accès à l'information, l'ordonnance du 19 décembre 2013 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2020 l'opposabilité d'une SUP puisse également s'opérer via sa publication sur le GPU.

A cette date, les articles L. 152-7 et L. 162-1 seront ainsi rédigés :

« [...] Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation [du plan local d'urbanisme ou de la carte communale] soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article [L. 151-43 pour les PLU et L. 161-1 pour les cartes communales], de son institution, seules les servitudes annexées [au plan ou à la carte] ou publiées sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 133-1 peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. »

À partir du 1^{er} janvier 2020, la condition d'annexion au PLU s'enrichit donc d'une condition de publication au GPU. Ainsi, l'annexion des SUP aux documents d'urbanisme reste une obligation mais un manquement à cette obligation n'emportera pas l'inopposabilité de la SUP si celle-ci est publiée dans le GPU. Il s'agit d'une mesure incitative intéressant particulièrement les gestionnaires et les bénéficiaires des SUP. En effet, ceux-ci, ne maîtrisant pas la bonne conduite de l'annexion de leurs servitudes aux documents d'urbanisme, disposent en revanche de toute latitude pour publier ces servitudes sur le GPU.

JURISPRUDENCE

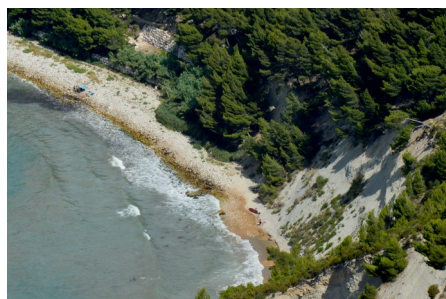
La CEDH valide la conformité du principe d'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres à la convention européenne des droits de l'homme

Dans un arrêt rendu le 4 octobre 2016 ([**Aff. Malfatto et Mieille c. France, requêtes n°40886/06 et n°51946/07**](#)), la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a validé la conformité du principe d'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres à l'article 1^{er} du protocole n°1 à la convention européenne des droits de l'homme, selon lequel : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général...* ».

L'affaire concernait des terrains situés sur le littoral méditerranéen des Bouches-du-Rhône, classés comme constructibles, qui avaient fait en 1964 l'objet d'une autorisation de lotir. En vertu de la directive d'aménagement nationale du 25 août 1979 et de la loi littoral du 3 janvier 1986 ([**L. 121-16**](#) du code de l'urbanisme), ces terrains ont été frappés d'une interdiction absolue de construire en raison du fait qu'ils étaient situés dans la bande de 100 mètres du littoral.

La CEDH n'a décelé aucun élément permettant de conclure que les décisions des juridictions françaises auraient été entachées d'arbitraire ou jugées manifestement déraisonnables, compte tenu notamment que la servitude d'inconstructibilité s'applique à la totalité du littoral français. La CEDH a en effet estimé qu'il n'y a pas eu rupture de l'équilibre entre les droits des requérants et l'intérêt général de la communauté dont la protection du rivage de la mer constitue un des buts légitime.

Elle conclut, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu de violation de l'article 1 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.



Le principe d'extension en continuité avec les agglomérations et villages est constitutionnel

Dans un **arrêt n° 16MA00756 du 16 décembre 2016**, la Cour administrative d'appel de Marseille a dénié le « caractère sérieux » d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur les dispositions de l'alinéa I de l'ancien article L. 146-4 (nouvel article L. 121-8) selon lequel « *L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* »

La Cour relève que ces dispositions ne portent atteinte ni « *au principe de la libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution* » ni « *au principe à valeur constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie* », en ce que ces libertés qui « *ne sont ni générales ni absolues, peuvent être limitées par le législateur si ces limites sont justifiées notamment par l'intérêt général (...)* ; qu'eu égard à l'intérêt général de l'objectif de préservation des espaces naturels et agricoles particulièrement fragiles des communes littorales, du fait notamment de la pression foncière, le législateur a pu légitimement limiter l'urbanisation de ces zones... ».

Les dispositions contestées ne contredisent pas non plus l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* », la Cour rappelant que le principe d'égalité s'apprécie en tenant compte des différences objectives de situation, et précisant que « *les communes littorales sont soumises à des pressions d'urbanisation plus fortes que dans les communes non littorales* ».

NOUS CONTACTER

Pour toute question ou vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr