

Droit de l'urbanisme

Leçon 4 : La préservation des intérêts supra-locaux : principe et instruments

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. L'État garant de la légalité.....	p. 2
Section 2. L'État partenaire.....	p. 3
§1. Le porter à connaissance.....	p. 3
§2. L'association à l'élaboration des documents de planification.....	p. 3
Section 3. L'État tuteur.....	p. 4
§1. Le pouvoir de s'opposer à l'entrée en vigueur des documents d'urbanisme.....	p. 4
§2. Le pouvoir de substitution : les Projets d'Intérêt Général (PIG) et les Opérations d'Intérêt National (OIN).....	p. 5
A. Les PIG.....	p. 5
1. La finalité du PIG.....	p. 6
2. L'objet du PIG.....	p. 6
3. Les effets du PIG.....	p. 7
B. Les OIN.....	p. 7
§3. Le pouvoir d'imposer ses choix par la planification : les DTA (DD) et les SMVM.....	p. 7
A. Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) et de Développement Durables.....	p. 8
1. L'objet des DTA.....	p. 8
2. L'élaboration des DTA.....	p. 9
3. La portée des DTA et des nouvelles DTADD.....	p. 10
B. Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM).....	p. 10
1. L'élaboration et le contenu des SMVM.....	p. 10
2. La portée des SMVM.....	p. 11
§4. Le pouvoir de conditionner l'utilisation du sol et de l'espace : les SUP.....	p. 11
A. L'objet des SUP.....	p. 11
B. La connaissance des SUP.....	p. 12
C. La portée des SUP.....	p. 12

La décentralisation d'une majeure partie des compétences d'urbanisme au profit des communes et de leurs groupements, à partir de 1983, s'accompagne nécessairement de la formulation d'un nouveau rôle pour l'État.

Celui-ci reste un partenaire essentiel de la planification de l'urbanisme et apparaît surtout comme le garant de la préservation d'intérêts supra-locaux, qu'il s'agisse de veiller à la légalité des décisions prises par les autorités locales ou encore d'exprimer ses choix au moyen d'instruments adaptés.

Remarque

L'ensemble des mécanismes analysés ici répond à un objectif général de cohérence et d'harmonisation des règles d'occupation du sol et de l'espace au niveau national. L'État sera d'abord appréhendé dans son rôle de « garant de la légalité », puis dans celui de « partenaire », et enfin de « tuteur » (P. SOLER-COUTEAUX, Droit de l'urbanisme).

Section 1. L'État garant de la légalité

En vertu de [l'art. 72 al. 3 de la Constitution](#), le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Le contrôle du préfet sur les actes d'urbanisme des collectivités locales s'exerce dans les conditions du droit commun (cf. [art. L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales](#)).

Mais en matière d'urbanisme, l'ineffectivité du contrôle de légalité a souvent été dénoncée. Aussi le législateur a rappelé, avec la loi SRU de 2000, que l'État devait veiller au respect des principes définis à [l'art. L. 101-2](#) et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national ([art. L. 132-1 Code de l'urb.](#)).

En outre, l'exercice du déféré préfectoral en matière d'urbanisme sera plus efficace s'il est doublé de l'utilisation de procédures de référé. Le préfet peut ainsi assortir son recours au fond d'une demande de suspension, sans avoir à démontrer l'urgence. Il suffit que l'un des moyens invoqués paraisse, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué (cf. art. 2131-6 du CGCT).

Par ailleurs, l'efficacité du déféré préfectoral lorsqu'il est assorti d'une procédure d'urgence a été renforcée par le législateur en 1995. Ainsi la demande de suspension du préfet dirigée contre un acte en matière d'urbanisme entraîne la suspension de celui-ci s'il l'a introduite dans un délai de 10 jours à compter de la réception de l'acte. Si le tribunal administratif n'a pas statué dans un délai de 3 mois, l'acte redevient exécutoire.

Enfin, l'État n'engage sa responsabilité pour s'être abstenu de déférer un acte illégal que si cette abstention est constitutive d'une faute lourde (CE Sect., 21 juin 2000, Min. de l'Équipement et des transports c. Commune de Roquebrune-Cap-Martin, Rec. p. 236).

Section 2. L'État partenaire

Avant la décentralisation, les Plans d'Occupation des Sols (devenus avec la loi SRU de 2000 les PLU), faisaient déjà l'objet d'une élaboration conjointe par les communes et l'État. Avec la décentralisation, l'État reste un partenaire privilégié des communes et de leurs groupements dans la planification de l'utilisation des sols. Il a non seulement une mission d'information (c'est l'obligation du « porter à connaissance »), mais il continue également à être associé à l'élaboration des documents de planification et à assister les communes.

§1. Le porter à connaissance

L'État a une obligation d'information envers les communes et leurs groupements.

Aussi doit-il leur communiquer, selon l'[art. L. 132-2 du C. de l'urb.](#), « le cadre législatif et réglementaire à respecter, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'Etat en cours d'élaboration ou existants ». Les services compétents de l'État dans le département assurent la collecte des informations et la conservation des documents nécessaires à l'accomplissement de cette mission.

Font l'objet du porter à connaissance (v. [art. R. 132-1](#)) les dispositions applicables à un territoire donné et s'imposant aux autorités locales, telles que :

- les dispositions particulières au littoral et à la montagne,
- les servitudes d'utilité publique,
- les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (instruments de mise en oeuvre de la trame verte et bleue), le plan régional de l'agriculture durable, le plan pluriannuel régional de développement forestier et les dispositions du plan de gestion des biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO,
- les Projets d'Intérêt Général (PIG),
- et les Opérations d'Intérêt National (OIN).

Le préfet doit également fournir les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement (cf. [art. R. 132-1 C. de l'urb.](#)).

Le porter à connaissance est essentiel dans la mesure où ces informations fixent le cadre général dans lequel les documents de planification locaux sont tenus de s'inscrire. Le manquement à l'obligation d'information est d'ailleurs susceptible d'engager la responsabilité de l'État (CE Sect. 21 juin 2000, Min. de l'Équipement et des transports c. Commune de Roquebrune-Cap-Martin, précité).

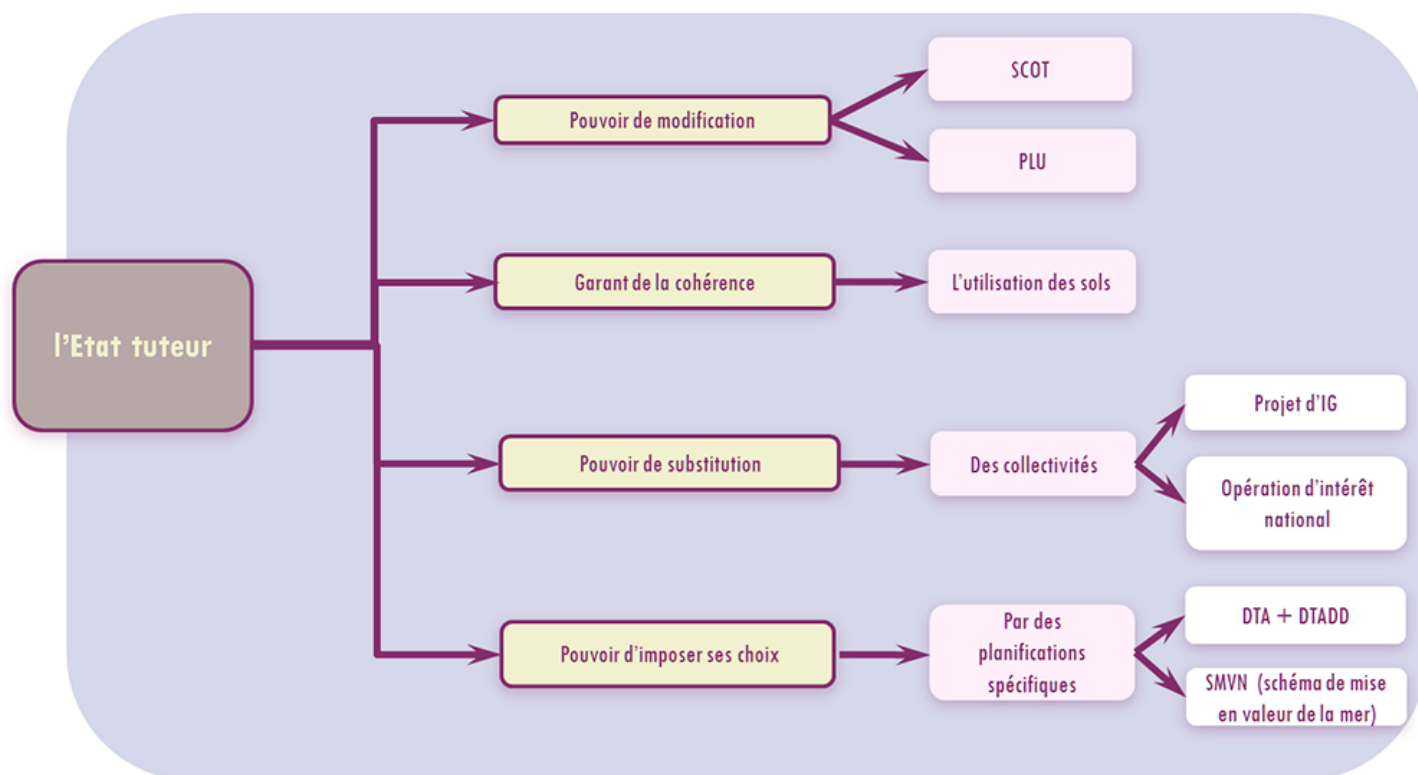
Depuis la loi SRU de 2000, le porter à connaissance n'est plus enfermé dans un délai de 3 mois, le préfet devant communiquer au maire tout élément nouveau pendant l'élaboration du document de planification.

§2. L'association à l'élaboration des documents de planification

En premier lieu, les services de l'État peuvent être mis gratuitement à disposition des communes ou de leurs groupements pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Les collectivités peuvent aussi créer avec l'État et d'autres institutions une agence d'urbanisme, avoir recours aux services des CAUE, solliciter des bureaux d'études privés ou avoir recours à leurs propres services pour élaborer leurs documents (v. [art. L. 132-5](#) et s. du Code de l'urbanisme). En second lieu, la loi SRU confirme le principe de l'élaboration associée des PLU et des SCOT, à l'initiative de l'exécutif territorial ou du préfet.

Section 3. L'État tuteur

L'État dispose de plusieurs instruments, de nature différente, lui permettant de garantir un minimum de cohérence dans l'utilisation et l'occupation des sols, voire d'imposer ses propres choix d'aménagement. Dans son rôle de « tuteur », l'État peut imposer des modifications du SCOT et du PLU, se substituer aux collectivités en décidant de projets d'intérêt général ou d'opérations d'intérêt national, imposer ses choix grâce à des planifications spécifiques (DTADD et SMVM), ou encore conditionner l'utilisation du sol grâce aux servitudes d'utilité publique.



§1. Le pouvoir de s'opposer à l'entrée en vigueur des documents d'urbanisme

En principe, les actes des collectivités territoriales deviennent exécutoires dès leur transmission au préfet. Mais en droit de l'urbanisme, dans la logique de la nécessaire préservation des intérêts supra-locaux, il existe quelques exceptions.

La délibération approuvant le SCOT devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet (art. L. 143-24). Durant ce délai, le préfet peut demander au président de l'établissement en charge du document les modifications nécessaires, lorsque les dispositions du SCOT :

- ne sont pas compatibles avec les DTA éventuellement maintenues en vigueur ou avec les prescriptions particulières prévues à l'article L. 122-26,
- ne sont pas compatibles, en l'absence de DTA, avec les dispositions particulières à la montagne et au littoral,
- compromettent gravement les principes énoncés à l'art. L. 101-2 C. de l'urb., sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs aux continuités écologiques.

Dans cette hypothèse, le SCOT ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées ([L. 143-25 C. de l'urb.](#)).

Remarque

Attention : avec la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, l'obligation de compatibilité du SCOT avec les nouvelles DTADD disparaît. On doit également à la loi Grenelle II l'ajout relatif à la consommation excessive de l'espace et à la préservation des continuités écologiques.

S'agissant du PLU, on retrouve un dispositif similaire. Si la commune est dotée d'un SCOT, le PLU est exécutoire dès sa publication et transmission au préfet. En revanche, quand la commune n'est pas couverte par un SCOT, le PLU ne devient exécutoire que dans un délai de 1 mois suivant sa transmission au préfet. Dans ce délai, le préfet peut demander à la commune les modifications requises, quand les dispositions du PLU :

- ne sont pas compatibles avec les DTA ou avec les prescriptions particulières de massif prévues à l'article L. 122-26 ;
- ne sont pas compatibles, en l'absence de ces dernières, avec les dispositions particulières à la montagne et au littoral ;
- ou compromettent gravement les principes énoncés à l'art. L. 101-2 C. de l'urb., sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- sont de nature à compromettre la réalisation d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement ;
- font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;
- sont manifestement contraires au programme d'action de la zone de protection naturelle, agricole et forestière du plateau de Saclay (programme spécifique introduit par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) ;
- comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ;
- sont de nature à compromettre la réalisation d'un programme local de l'habitat, d'un SCOT, d'un schéma de secteur ou d'un SMVM en cours d'établissement ;
- font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente.

Dans cette hypothèse, la commune devra se conformer à la demande du préfet (sauf à contester cette décision devant le juge administratif). Les dispositions du PLU ne seront exécutoires qu'après la publication et la transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications demandées ([L. 153-25 C. de l'urb.](#)).

Remarque

Attention : avec la Loi Grenelle II, l'obligation de compatibilité des PLU avec les nouvelles DTADD disparaît. Par ailleurs, la loi Grenelle II a renforcé les éléments du contrôle de légalité, le préfet pouvant désormais demander une modification du PLU en cas de « *consommation excessive de l'espace* » et en cas d'atteinte aux « *continuités écologiques* » (même ajout que pour les SCOT).

§2. Le pouvoir de substitution : les Projets d'Intérêt Général (PIG) et les Opérations d'Intérêt National (OIN)

A. Les PIG

Il convient en premier lieu d'expliquer la finalité du PIG, avant d'analyser son objet et ses effets.

1. La finalité du PIG

Le PIG a été instauré dans le cadre de la décentralisation pour empêcher les communes ou leurs groupements de bloquer la réalisation d'un projet d'intérêt général de l'État ou d'une autre collectivité publique. L'État peut même les obliger à prévoir, dans leurs documents de planification, les mesures nécessaires à la mise en oeuvre de tels projets. Le législateur a ainsi entendu instaurer une sorte de « contre-pouvoir » à la décentralisation (B. DROBENKO, Droit de l'urbanisme), pour permettre la réalisation de projets dépassant le cadre communal (comme la réalisation d'une ligne TGV ...).

2. L'objet du PIG

Il est défini à l'art. [L. 102-1](#) du Code de l'urbanisme.

Peut ainsi constituer un PIG au sens de cet article

« tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection » présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes :

- être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement (aménagement agricole et rural, activités économiques, équipements publics, infrastructures...),
- être destiné au fonctionnement d'un service public,
- au volet social de l'urbanisation (accueil et logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes),
- servir la protection du patrimoine naturel ou culturel, la mise en valeur des ressources naturelles, l'aménagement agricole et rural, la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques,
- concourir à la prévention des risques (naturels ou technologiques).

La loi Grenelle II de 2010 ajoute que l'État peut qualifier de PIG les mesures nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles DTADD (sur ces Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables, cf. infra § III). Art. [L. 102-4](#) Code de l'urb.

S'agissant de la procédure, le PIG peut résulter :

- soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, mise à la disposition du public et arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet,
- soit d'une inscription dans un document de planification, approuvé et ayant fait l'objet d'une publication. Toutefois, les projets relevant de l'initiative des communes ou de leurs groupements - compétents pour élaborer un document d'urbanisme - ne peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général.

Le projet doit ensuite être qualifié de PIG par arrêté préfectoral ; le préfet dispose alors d'un pouvoir discrétionnaire et le contrôle du juge est limité à celui d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation (CE, 7 février 2007, Société Sagace, req. 287252).

Le juge a été amené à contrôler les conditions de fond auxquelles doit répondre un PIG. Le contrôle porte :

- d'une part sur l'objet même du PIG (ex : la prévention des risques naturels, TA Orléans, 9 juillet 1998, Assoc. de défense des communes riveraines de la Loire et autres) ;
- d'autre part sur l'utilité publique du projet. Ici, le contrôle du juge est un contrôle du bilan coûts/avantages (cf.

CE, 3 février 1992, Commune de Soulom

, à propos des risques encourus par l'existence d'une installation à risque et la mesure de protection envisagée qui consiste à établir une zone d'inconstructibilité).

3. Les effets du PIG

Les documents d'urbanisme doivent respecter le PIG. En d'autres termes, **le PIG doit trouver sa traduction dans les SCOT et les PLU.**

- D'une part, pendant la phase d'élaboration des documents d'urbanisme, le préfet va porter à la connaissance des communes et établissements concernés le PIG (ici il s'agit de faire connaître aux autorités locales l'existence d'une règle supra-locale).
- D'autre part, et cette disposition est particulièrement intéressante, le préfet peut mettre en oeuvre la procédure prévue à l'art. [L. 153-54](#) du C. de l'urb. et enjoindre à la commune de réviser ou de modifier son PLU, voire y procéder d'office en cas de carence de cette dernière.

Remarque

A noter que l'arrêté préfectoral relatif au PIG devient caduc au bout de 3 ans mais peut être renouvelé.

B. Les OIN

Il s'agit de grandes opérations de la politique nationale d'aménagement du territoire, dont la liste est fixée à l'art. [R. 102-3](#) du C. de l'urb..

Cette liste comprend par exemple les opérations réalisées dans le périmètre d'urbanisation des agglomérations nouvelles, ou encore les opérations réalisées dans des quartiers bien précis du territoire national (la Défense, certains aéroports, Fos-sur-Mer, etc). Il peut enfin s'agir de réaliser des opérations particulières, telles que des ouvrages pour les Jeux Olympiques et paralympiques de 2024.

Ces opérations sont soumises à un régime juridique dérogatoire, qui permet à l'État d'en assurer plus facilement la réalisation :

- la règle de la constructibilité limitée n'y est pas applicable. Cela signifie que même en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune et en l'absence de PLU ou de carte communale les constructions et installations nécessaires aux OIN peuvent être autorisées.
- L'État peut imposer la prise en compte des OIN aux autorités locales par la procédure des projets d'intérêt général.
- Enfin la délivrance des autorisations d'occupation du sol dans le périmètre des OIN relève de la compétence de l'État (même dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale). L'État y est également compétent pour créer des ZAC.

Par ailleurs, il existe deux OIN d'un type particulier. Le législateur a ainsi créé un dispositif spécifique pour le quartier de la Défense en 2007. De plus la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement confère un caractère d'intérêt national à certaines opérations de réalisation de logements sur des biens immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics (notamment les opérations qui contribuent à atteindre l'objectif de mixité sociale fixé par la loi SRU).

§3. Le pouvoir d'imposer ses choix par la planification : les DTA (DD) et les SMVM

Pour permettre à l'État d'exprimer ses choix stratégiques en matière d'aménagement du territoire à un niveau géographique déterminé (qui présente généralement des enjeux particuliers), des instruments spécifiques de planification ont été institués. On envisagera à ce titre les DTA (devant être remplacées par les futures DTADD) et les SMVM.

A. Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) et de Développement Durables

Les DTA ont été instituées par le législateur en 1995 et les dispositions les concernant étaient alors codifiées à l'art. [L. 111-1-1 du C. de l'urb.](#). La loi Grenelle II de 2010 leur substitue les nouvelles DTADD (Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables, codifiées à l'art. [L. 102-4 et s.](#) du Code de l'urb.). Finalement, la loi ALUR du 24 mars 2014 fait disparaître les DTA de la hiérarchie des normes, sauf en ce qui concerne les dispositions des DTA qui précisent les modalités d'application des lois "montagne" et "littoral".

1. L'objet des DTA

D'un point de vue territorial	Du point de vue de leur contenu
-------------------------------	---------------------------------

Les DTA n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire mais doivent être réservées, selon une circulaire du 23 juillet 1996, « <i>aux parties du territoire présentant des enjeux particulièrement importants en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur</i> », et où l'État doit faire prévaloir ses choix. Concrètement, il peut s'agir d'un territoire particulièrement fragile, ou présentant de forts enjeux fonciers, ou encore de territoires nécessitant des infrastructures de transport ou de grands équipements... La logique d'une DTA ne correspond donc pas à un découpage administratif traditionnel du type « départemental » ou « régional ».	les DTA : • Fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Il s'agit en quelque sorte du contenu minimum des DTA. • Elles peuvent en outre fixer sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. • Enfin, elles peuvent préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, adaptées aux particularités géographiques locales (ce que ne pourront plus faire les DTADD). La plupart des DTA approuvées (6 au total) abordent généralement l'ensemble de ces questions. D'un point de vue formel, les DTA comportent un rapport de présentation et des documents graphiques. Depuis l'ordonnance du 9 juin 2004, les nouvelles DTA devront contenir une évaluation environnementale préalable (cf. art. L. 104-1 C. de l'urb.). Aux termes du nouvel art. L. 102-4 du Code de l'urb. (issu de la loi Grenelle II et modifié par l'ord. du 23 sept. 2015), les nouvelles DTADD auront aussi vocation à déterminer les objectifs de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des gaz à effet de serre.
---	---

2. L'élaboration des DTA

Il faut distinguer l'initiative, l'élaboration et l'approbation.

l'initiative	l'élaboration	l'approbation
--------------	---------------	---------------

L'initiative d'une DTA appartient à l'État ou à une région après avis du Conseil Économique et Social Régional. Les nouvelles DTADD seront élaborées à l'initiative de l'État.	L'élaboration proprement dite est conduite sous la responsabilité de l'État mais avec la collaboration de nombreux acteurs : les régions, les départements, les communes chefs lieux d'arrondissement et les communes de plus de 20 000 habitants ; les groupements de communes compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme ; les comités de massifs en zone de montagne. Les nouvelles DTADD prévoient les mêmes modalités d'association.	Avant l'approbation, le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire est consulté. Une enquête publique est ensuite organisée et la DTA est approuvée par décret en Conseil d'État. Les nouvelles DTADD sont soumises à évaluation environnementale. En revanche, elle ne sont plus soumises à enquête publique.
---	--	---

3. La portée des DTA et des nouvelles DTADD

Les DTA étaient opposables aux documents d'urbanisme selon le principe de la compatibilité limitée. Concrètement, les DTA s'imposaient aux SCOT et, seulement en l'absence de ceux-ci, aux PLU et aux cartes communales. En revanche, les DTADD perdent tout caractère directement opposable. Elles ne peuvent le devenir que par la procédure du PIG (projet d'intérêt général), dans les conditions prévues à l'art. [L. 102-5](#) du C. de l'urb..

Six DTA ont été approuvées et d'autres sont en cours d'élaboration, comme la DTA des Alpes du Nord. Pour un exemple concret de DTA, celle de l'estuaire de la Loire, cf. Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire.

Attention : la loi Grenelle II supprime toute opposabilité des DTADD.

B. Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)

Les SMVM permettent de planifier la protection et l'utilisation des espaces littoraux et des espaces marins, cette interface terre-mer constituant leur principale originalité.

1. L'élaboration et le contenu des SMVM

A l'origine, le SMVM ne pouvait relever que de la compétence de l'État. Devant le peu de succès de l'instrument, la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005 a ajouté la possibilité pour un établissement public de coopération intercommunal d'intégrer des dispositions valant SMVM lors de l'élaboration de leur SCOT. C'est le SMVM élaboré par l'État qui retiendra notre attention.

Ce dernier arrête son périmètre, après accord du préfet maritime et avis des collectivités territoriales intéressées.

Le SMVM est soumis à enquête publique, approuvé par le préfet ou par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable d'une majorité qualifiée de communes. Il fait l'objet d'une révision au moins tous les dix ans.

Le SMVM comporte :

- un rapport, qui dresse un état des lieux, définit et justifie les orientations de développement, de protection et d'aménagement, précise les projets et les mesures répondant à ces orientations ;
- des documents graphiques ;
- des annexes comportant notamment un état de l'érosion maritime.

Seuls trois SMVM ont été approuvés : celui du bassin de Thau (1995), du bassin d'Arcachon (2005), du bassin de Trégor-Goëlo (2007). Et 4 Schémas d'Aménagement Régionaux comportent un chapitre valant SMVM (Réunion, Martinique, Guadeloupe et Guyane).

2. La portée des SMVM

Les SMVM sont de véritables « *documents d'urbanisme* » (CE, 7 juillet 1997, Association de sauvegarde de l'étang des mouettes, BJDU n° 5/1997, p. 315). Les SCOT, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec eux.

En revanche, les SMVM ne sont pas opposables aux autorisations d'occupation du sol, sauf s'ils précisent les dispositions de la loi « littoral » (le régime juridique est donc le même ici que celui des DTA).

§4. Le pouvoir de conditionner l'utilisation du sol et de l'espace : les SUP

Les SUP sont une variété de servitudes administratives affectant l'utilisation et l'occupation des sols. Contrairement aux servitudes d'urbanisme, elles ne trouvent pas leur fondement dans le Code de l'urbanisme, mais procèdent de législations sectorielles poursuivant des objectifs spécifiques (protection du patrimoine par ex.).

Elles sont établies dans l'intérêt général et diffèrent donc fondamentalement des servitudes de droit privé établies au profit d'un fonds voisin. Comme elles affectent l'utilisation des sols, le droit de l'urbanisme se doit de les prendre en considération. Elles sont ainsi visées à l'art. [L. 151-43](#) du C. de l'urb.. Après avoir analysé l'objet des SUP et leurs modalités de publicité, il conviendra de voir comment l'État peut en imposer le respect aux autorités locales.

A. L'objet des SUP

Les SUP sont listées en annexe de l'art. R. 126-3 du C. de l'urb. (devenu depuis le 23 sept. 2015 l'art. [R. 151-51](#)), auxquelles s'ajoutent les servitudes mentionnées aux art. [R. 151-52](#) et [-53](#). Il y en a une soixantaine, et elles sont regroupées en quatre rubriques en fonction de l'objectif poursuivi par le législateur.

Les servitudes relatives à la conservation du patrimoine	Les servitudes relatives à l'utilisation de certaines ressources et équipements	Les servitudes relatives à la défense nationale	Les servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publiques
Il s'agit du patrimoine naturel (ex : réserves naturelles, parcs nationaux, servitude de passage sur le littoral...), culturel (ex : monuments historiques, sites patrimoniaux)	Il s'agit de servitudes relatives à l'énergie (ex : canalisations de transport de gaz, canalisations électriques...), aux communications et télécommunications (ex : servitude	Il s'agit d'assurer la sécurité de certaines installations, comme les postes militaires, ou de certaines zones (comme les abords des champs de tir).	Concernant la salubrité, des servitudes sont par exemple instituées aux abords des cimetières, des établissements de conchyliculture et d'aquaculture, etc... Au titre de la

remarquables...) et du patrimoine sportif.	de halage le long des cours d'eau, servitudes relatives aux chemins de fer...).	sécurité, on peut citer les plans de prévention des risques naturels et technologiques, les servitudes autour des installations classées.
--	---	---

B. La connaissance des SUP

Pour être respectées, les SUP doivent avant tout être connues des différents acteurs de l'urbanisme, et notamment des autorités locales chargées de délivrer les autorisations d'occupation du sol.

Elles font donc l'objet de plusieurs mesures de publicité. Elles sont notamment publiées dans un journal ou un recueil officiel dès leur institution ou sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article [L. 133-1](#) du C. urb., et notifiées aux intéressés quand elles affectent des propriétés spécifiques.

Les PLU doivent les comporter en annexes, à titre d'information (cf. [R. 151-51](#) du C. de l'urb.). A cet égard, les SUP font partie des éléments que le préfet doit porter à la connaissance des autorités chargées de l'élaboration des SCOT et des PLU (cf. art. [R. 132-1](#) du C. de l'urb.).

C. La portée des SUP

La plupart des SUP relèvent de la compétence de l'État. Compte tenu de leur diversité, chacune est établie selon des règles spécifiques. Ce qui importe, c'est que l'État puisse en faire assurer le respect.

Avant la loi SRU de 2000, les SUP étaient véritablement intégrées dans la hiérarchie des normes d'urbanisme. Les Plans d'Occupation des Sols (remplacés en 2000 par les PLU), devaient donc les respecter.

Depuis la loi SRU, l'obligation de respecter les SUP n'est plus imposée en tant que telle aux autorités chargées de l'élaboration des PLU. La portée des SUP dépend donc de deux éléments fondamentaux :

- Le porter à connaissance par le préfet, des SUP, au moment de l'élaboration du PLU par les autorités locales.
- L'obligation faite aux autorités chargées de l'élaboration du PLU d'annexer ces servitudes au PLU (art. [L. 153-60](#) du C. de l'urb.). Ici, le législateur prévoit en outre un moyen de surmonter la carence éventuelle des autorités locales, puisque le préfet, après mise en demeure restée sans effet pendant 3 mois, a l'obligation d'annexer les SUP.

C'est cette formalité (annexion des servitudes au PLU ou, désormais, publication sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article [L. 133-1](#)) qui conditionne leur opposabilité aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Le défaut d'annexion des servitudes dans un délai d'un an (suivant l'approbation du PLU ou l'institution d'une nouvelle servitude) les rend inopposables aux demandes d'autorisation du sol.

Le Conseil d'Etat a récemment précisé qu'une servitude d'utilité publique doit être regardée comme publiée sur le portail national de l'urbanisme, si figurent sur ce portail mention de son existence, son périmètre et son contenu, ou à défaut de reproduction de son contenu, les indications nécessaires pour y accéder et en prendre connaissance (CE, 30 juin 2025, n° [492923](#) : AJDA 2025. 1266).

En savoir plus : L'opposabilité d'une SUP

L'opposabilité d'une SUP signifie, concrètement, que l'on pourra refuser un permis de construire pour une construction située dans une zone répertoriée par un plan de prévention des risques (SUP) comme soumise à un risque très fort d'inondation. Si le PPR n'a pas été annexé au PLU, il n'est pas en principe opposable à la demande de permis. Toutefois, en cas de conflit entre les dispositions du PLU et celles du PPR, c'est la norme la plus sévère qui prévaudra. Il s'agit là d'une limite au principe d'indépendance des législations, puisque

concrètement, une servitude issue de la législation sur les risques (et codifiée dans le Code de l'environnement) peut s'imposer lors de la délivrance des permis de construire (législation de l'urbanisme).

Il faut enfin préciser que les SUP peuvent faire l'objet d'une indemnisation.