



UN LÉGISLATEUR DÉCOMPLEXÉ SIMPLIFIE LE DROIT DE L'URBANISME

Enregistrée à l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2025, la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a été définitivement adoptée par les sénateurs le 9 juillet puis par les députés le 15 octobre avant sa promulgation le 26 novembre 2025. Composée de 4 articles le jour de son dépôt, 31 après son adoption en Commission mixte paritaire (CMP), le Conseil constitutionnel l'aura finalement délestée de 12 articles jugés contraires à la Constitution ou ne présentant pas de lien direct avec la proposition de loi initiale. Sort étonnant subi par ce texte dont l'objectif affiché est l'accélération des procédures, en particulier dans la phase de délivrance des autorisations d'urbanisme pour « permettre aux projets de sortir plus vite de terre¹ ». A cette fin, la loi de simplification, entrée en vigueur le 28 novembre 2025 pour l'essentiel de ses dispositions, refonde les procédures d'évolution des documents d'urbanisme, affaiblit l'enquête publique, traque les délais pouvant être rabotés, notamment en matière de contentieux de l'urbanisme, confère en marge de l'urbanisme réglementaire une place toujours plus envahissante à un urbanisme dérogatoire. Au final, et en dépit de certaines dispositions bienvenues, il en ressort un texte aux dispositions hétérogènes, aux effets discutables pour certaines d'entre elles et qui pose une question : simplifier, est-ce démanteler ?

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 1240 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

RÉVOLUTION DANS LES PROCÉDURES D'ÉLABORATION ET D'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Faisant le constat que le coût et la lourdeur des procédures d'évolution des documents d'urbanisme sont une source de retard dans la réalisation des opérations de constructions, le législateur rationalise les procédures d'adaptation des documents d'urbanisme afin que l'essentiel des changements apportés relève de la procédure de modification et non de révision. Cette rationalisation se traduit également par la refonte des procédures de modification de droit commun et de modification simplifiée pour ne plus proposer qu'une seule procédure de modification. Enfin, la loi de simplification bouleverse les modalités de consultation du public en requestionnant la place de l'enquête publique pour lui opposer la procédure de participation du public par voie électronique.

Les changements évoqués dans cette partie n'entreront en vigueur qu'à compter du 26 mai 2026, permettant aux procédures en cours au moment de la publication de la loi d'être menées à leur terme (y compris si ce terme est au-delà du 26 mai 2026). Les équipes municipales élues en mars 2026 auront alors le loisir d'étreindre les dispositions simplificatrices de la loi Huwart², toute procédure d'évolution engagée à compter du 26 mai 2026 relevant du nouveau texte.

Révision ou modification : une ligne de partage clarifiée

A la révision, l'exceptionnel...

Dans le régime actuel, relèvent de la procédure de révision les changements portant sur les orientations définies par le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU et le projet d'aménagement stratégique (PAS)³ du SCoT. Le code de l'urbanisme identifie également un certain nombre d'objets dont les évolutions commandent l'engagement d'une révision

alors même que les changements envisagés sont étrangers aux documents stratégiques. D'une façon générale, toute évolution portant sur des zones vulnérables face aux effets du développement urbain (zone agricole ou naturelle) ou toute réduction d'une protection appliquée à des espaces ou sites fragiles implique une révision : à son corps défendant, la révision joue alors « le rôle de rempart », son coût et sa durée étant alors suffisamment dissuasifs pour reporter à une date ultérieure ces changements.

À compter du 26 mai 2026, la simplification est totale (ou presque) dans la mesure où le législateur réserve la procédure de révision aux changements apportés au PAS du SCoT ou au PADD du PLU comme le rappellent les articles L. 143-22 et L. 153-31 :

- « Le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public chargé de son élaboration, mentionné à l'article L. 143-16, envisage des changements portant sur les orientations définies par le projet d'aménagement stratégique, excepté dans les cas prévus au second alinéa de l'article L. 143-32 et dans les autres cas prévus par la loi » ;
- « Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, excepté dans les cas mentionnés aux deuxième à cinquième alinéas de l'article L. 153-36 et dans les autres cas prévus par la loi ».

Simplification oblige, des dérogations sont prévues à ce principe, de sorte que relèveront quand même de la procédure de modification :

- Les changements apportés au PADD du PLU ou du PAS du SCoT ayant pour objet de soutenir le développement de la production des énergies renouvelables, ou de la production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ou du stockage d'électricité ou d'identifier

des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables (art. L. 143-32 et L. 153-36) ;

- Les changements apportés au PADD du PLU ayant pour objet de délimiter, en application de l'article L. 151-14-1, les secteurs dans lesquels les constructions nouvelles de logements ou les logements issus de la transformation de bâtiments à destination autre que d'habitation sont à usage exclusif de résidence principale (art. L. 153-36).

A ces dérogations s'ajoutent celles déjà prévues par des textes antérieurs relatives à :

- La mise en compatibilité des PLU et des SCoT avec un document hiérarchiquement supérieur (leur évolution s'effectue dans le cadre d'une procédure de modification, conformément aux dispositions des articles L. 153-36 à L. 153-44 pour les PLU et aux dispositions des articles L. 143-32 à L. 143-36 pour les SCoT) ;
- L'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les documents d'urbanisme conformément à l'article 194 de la loi Climat et résilience d'août 2021 (ces objectifs peuvent, par dérogation, être inscrits dans les documents d'urbanisme via une procédure de modification : « Par dérogation aux articles L. 143-29 à L. 143-31 et aux articles L. 153-31 à L. 153-35 du code de l'urbanisme, les évolutions du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme prévues au présent 5° peuvent être effectuées selon la procédure de modification prévues aux articles L. 143-32 à L. 143-36 du code de l'urbanisme et aux articles L. 153-36 à L. 153-44 du code de l'urbanisme »).

² Député à l'origine de la proposition de loi.

³ Pour des raisons de facilité d'écriture autant que de lecture, le PADD et le PAS seront qualifiés aussi de documents stratégiques dans la présente note.

... à la modification, « les affaires courantes »

Les changements n'entrant pas dans le champ d'application de la révision relèveront donc de la modification : en conséquence, toutes les pièces opposables des SCoT (le Document d'orientation et d'objectifs) et des PLU (les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement écrit et graphique) pourront être adaptées par modification, mais pas seulement : au programme d'orientations et d'actions des PLUI valant programme local de l'habitat et/ou plan de mobilité dont la modification était déjà prévue par l'article L. 153-36 encore en vigueur, s'ajoutent désormais les annexes du SCoT, ainsi que le rapport de présentation du PLU. En effet, le code de l'urbanisme ne liste plus les pièces des documents d'urbanisme pouvant être modifiés (dont étaient exclus les deux éléments cités ci-avant), mais se contente de définir en creux le champ d'application de la modification par opposition à la révision, en particulier pour les PLU : « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 153-3, le plan local d'urbanisme fait l'objet de la procédure de modification mentionnée aux articles L. 153-37 à L. 153-44* » (art. L. 153-36 C. urb.)⁴.

Mécaniquement, le nombre de situations appelant à engager une modification du PLU est donc amené à croître de façon significative dans la mesure où l'autorité compétente pourra désormais :

- Réduire un espace boisé classé (EBC), une zone agricole (A) ou une zone naturelle et forestière (N/F) ;
- Réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;
- Ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser (2AU inconstructible pour défaut ou insuffisance d'équipement à la périphérie immédiate

de la zone) qui, dans les 6 ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent : en revanche, la délibération justifiant l'utilité de cette ouverture à l'urbanisation est maintenue (art. L. 153-38) ;

- Créer des OAP de secteur d'aménagement valant création de zone d'aménagement concerté.

Pour les SCoT, les conséquences de cette simplification sont également significatives, puisqu'une modification sera suffisante lorsqu'il s'agira de changer les orientations du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) portant sur les orientations relatives à la transition écologique et énergétique, à la valorisation des paysages, aux objectifs chiffrés de consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. De même, les changements ayant pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements n'impliqueront plus une révision.

Le desserrement procédural, un service rendu aux élus ?

Parce qu'elle lève les obstacles à une évolution rapide et peu coûteuse des documents d'urbanisme, la loi de simplification risque cependant d'avoir un effet pervers pour les élus des petites communes encore compétentes en matière de PLU. Il était aisé de se retrancher derrière le caractère aussi coûteux que chronophage d'une procédure de révision pour repousser les assauts de porteurs de projets désireux de voir leurs terrains classés en zone constructible. Cet argument est désormais caduc.

Si des déclassements de zones agricoles ou naturelles vers de la zone urbaine sont inévitables, ils devraient être limités pour au moins deux raisons.

Une tendance au classement en zone agricole et naturelle

L'extension du champ d'application de la modification intervient dans un contexte où la loi Climat et résilience impose aux collectivités compétentes en matière de PLU de fixer des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf). Dans ce cadre, les évolutions attendues portent plutôt vers une réduction des surfaces classées en zone urbaine ou à urbaniser au profit des zones agricoles et naturelles. Mais si l'inverse se produit, les déclassements devront s'inscrire dans le respect des objectifs de réduction de la consommation d'Enaf.

Veiller à la cohérence interne du document

Moins de motifs de révision pourrait allonger la durée d'application des documents d'urbanisme. À terme, **des incohérences entre les différentes pièces du PLU ou du SCoT** pourraient naître : des évolutions trop nombreuses risquent « d'éloigner » les documents opposables du projet de territoire, alors qu'ils en sont la traduction juridique.

Même si des mécanismes tendant à l'évaluation de l'application des documents d'urbanisme existent (sans être assortis de sanction en cas de non-réalisation), on ne peut écarter le risque de PLU notamment appliqués sur deux décennies et retouchés à de nombreuses reprises, à l'instar de certains Plans d'occupation des sols (POS) qui ont perduré au-delà de tout délai raisonnable. Conserver une cohérence entre les différentes pièces du PLU est essentielle pour assurer la sécurité et la stabilité du document en vigueur. À défaut, le juge administratif aurait alors la capacité de sanctionner cette incohérence (CE, 2 octobre 2017, n°398322)⁵.

⁴ L'article L. 153-36 encore vigueur indique que « *Sous réserve des cas où une révision s'impose en application du I de l'article L. 153-31, le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions* ».

⁵ Dans cette affaire, il était question de l'incohérence du classement en zone agricole d'un secteur destiné, selon le PADD, à l'extension d'une zone économique. Cette incohérence peut évidemment résulter du cas inverse. C'est le principe général consacré par cette décision du Conseil d'État du 2 octobre 2017, n° 398322, qu'il faut retenir : « *Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols [...] ces dispositions ne se bornent pas à prévoir un simple rapport de compatibilité entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme. Par suite, en jugeant que le classement de l'ensemble du secteur litigieux en zone agricole opéré par le règlement était incohérent avec l'orientation n° 16 de ce projet, [...] la cour [...] n'a pas plus commis d'erreur de droit en jugeant illégal pour ce motif le classement ainsi retenu* ».

Une seule procédure de modification, mais plusieurs modalités de consultation du public

Emporté dans son élan, le législateur ne coupe pas son effort et poursuit son œuvre simplificatrice en remodelant les procédures de modification de droit commun (avec enquête publique) et de modification simplifiée (avec mise à disposition du public) pour ne plus retenir qu'une seule procédure de modification. Le législateur se satisfait de n'avoir plus que deux procédures d'évolution (révision et modification) des documents d'urbanisme au lieu de trois (révision, modification de droit commun et modification simplifiée), décompte qui omet les procédures de mise en compatibilité des documents⁶ (la complexité de certaines d'entre elles aurait mérité que le législateur s'y attarde).

Cette simplification n'est pas totale dans la mesure où **la nouvelle procédure de modification peut faire l'objet de trois modalités de consultation du public différentes : une mise à disposition, une enquête publique ou une participation du public par voie électronique** (contre deux modalités avant l'entrée en vigueur de la loi Huwart).

Une procédure de modification par défaut...

Étrangement, les différentes étapes de cette nouvelle procédure (décrites à l'article L. 143-34 pour les SCoT et à l'article L.153-36 pour les PLU), s'inspirent très largement de feu la procédure de modification simplifiée pour ne pas dire qu'elle en est une copie quasi-conforme :

- Établissement du dossier de modification ;
- Définition des modalités de mise à disposition ;
- Mise à disposition du public du projet de modification du PLU ou du SCoT pour une durée d'un mois : le dossier mis à disposition comprend le projet de modification, l'exposé de ses motifs et le cas échéant, des avis émis par les personnes publiques associées ; les observations du public sont enregistrées et conservées ;

- Présentation du bilan de la mise à disposition devant l'organe délibérant et adoption du projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis et des observations du public, par délibération motivée de l'organe délibérant compétent.

... mais sujette à des variantes

Parce que tout ne peut pas être simple, surtout dans une loi dite de simplification, le législateur propose aux initiateurs de la procédure de modification d'être les héros de leur propre aventure procédurale.

A l'instar des romans à choix multiples, **ils auront la possibilité de substituer à la mise à disposition du public soit une enquête publique** (« reportez-vous au chapitre III du titre II du Livre Ier du code de l'environnement »), **soit une participation du public par voie électronique** (« rendez-vous à l'article L. 123-19 du code de l'environnement »). Selon la sensibilité des sujets traités dans le projet de modification, le besoin ou non de recourir à une tierce personne (commissaire-enquêteur), l'initiateur de la procédure pourra décider d'opter pour une enquête publique ou une participation du public par voie électronique.

En revanche, cette alternative à la mise à disposition du public disparaît lorsque le projet de modification est soumis à évaluation environnementale : une enquête publique ou une participation du public par voie électronique sera obligatoirement organisée.

L'absence d'évaluation environnementale

Le législateur allège la procédure de modification de PLU en exonérant l'autorité compétente de réaliser une évaluation environnementale lorsque la modification a pour seul objet :

- La rectification d'une erreur matérielle ;
- La réduction de la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.

QUI SONT LES INITIATEURS DES PROCÉDURES DE MODIFICATION ?

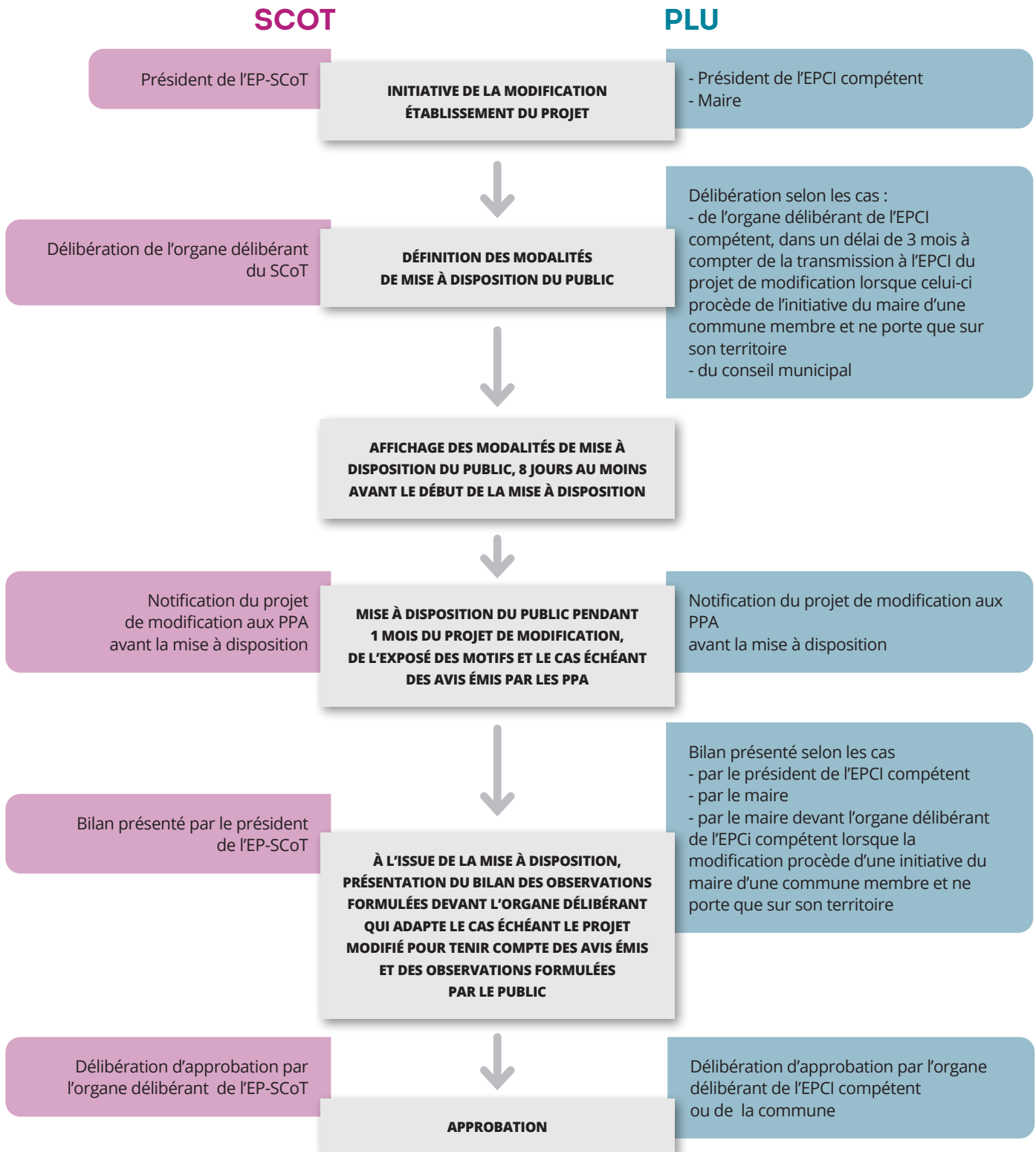
Pour le SCoT, l'engagement de la procédure de modification relève de la compétence du président de l'établissement public du SCoT.

Pour le PLU, plusieurs situations doivent être distinguées. En effet, la procédure de modification peut être engagée :

- Par le président de l'EPCI compétent en matière de PLU ;
- Par le maire d'une commune membre de cet EPCI compétent si la modification ne concerne que le territoire de sa commune ;
- Par le maire de la commune dans les autres cas (si la commune a conservé la compétence PLU).

⁶ Le code de l'urbanisme comprend de nombreuses procédures de mise en compatibilité (avec une déclaration de projet ou une déclaration d'utilité publique pour les plus connues). Ces procédures ne sont pas remises en cause par la loi Huwart.

Procédure de modification par défaut d'un SCoT et d'un PLU



Variantes à la procédure de modification par défaut d'un PLU ou SCoT
 A la mise à disposition du public, substitution d'une enquête publique ou d'une participation du public par voie électronique :
 - lorsque la personne à l'initiative de la modification le décide (président de l'EP-SCoT, président de l'EPCI compétent en matière de PLU, maire)
 - lorsqu'une évaluation environnementale est obligatoire

Les « victimes collatérales » de la loi de simplification

La suppression de la révision allégée

Elle est la conséquence logique du nouveau domaine d'intervention de la modification qui absorbe littéralement celui de la révision allégée : dès lors qu'elle permet désormais la réduction d'une zone naturelle, agricole ou forestière, un espace boisé classé, la réduction de protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages... sans changer les orientations du PADD, la procédure de modification fait perdre à la révision allégée tout l'intérêt conféré par l'article L. 153-34.

Les procédures de révision allégée en cours peuvent être menées à leur terme, y compris si elles se poursuivent au-delà du 26 mai 2026. **En revanche, aucune nouvelle procédure de révision allégée ne pourra être engagée à compter du 26 mai 2026.**

L'enquête publique concurrencée par la participation par voie électronique

Les collectivités territoriales compétentes en matière de documents d'urbanisme le savent, l'organisation d'une enquête publique doit être anticipée et budgétée sur un plan comptable. Sa durée ne se limite pas à deux mois (un mois d'enquête et un mois pour la restitution du rapport et des conclusions motivées) : sa phase préparatoire prend du temps (solicitation du tribunal administratif pour demander la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête, rencontre avec la ou les personnes désignées, préparation de l'arrêté d'ouverture d'enquête publique, publication, affichage...) et les risques de débordement du délai normalement imparti pour la remise du rapport d'enquête et des conclusions motivées sont avérés en particulier lorsqu'il s'agit d'une enquête portant sur un PLU intercommunal ou un SCoT.

Pour accélérer la phase administrative des documents d'urbanisme, le législateur offre aux autorités compétentes la possibilité de substituer à

l'enquête publique une procédure de participation du public par voie électronique (PPVE)⁷.

Le choix de privilégier une PPVE sera possible chaque fois qu'une enquête publique peut ou doit être organisée, c'est-à-dire dans les cas suivants :

- Dans le cadre d'une procédure de modification des SCoT et des PLU ;
- Lors de la procédure d'élaboration ou de révision des SCoT, PLU et cartes communales ;
- Lorsque le projet de modification du SCoT ou du PLU est soumis à une évaluation environnementale.

Si le choix de recourir à une PPVE, plutôt qu'à une enquête publique, comme alternative à la mise à disposition n'a pas à être motivé, en revanche, **les autorités compétentes doivent motiver leur choix d'organiser une PPVE plutôt qu'une enquête publique lorsqu'elles décident, lors de la procédure d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme, de privilégier la PPVE à l'enquête publique.**

Reine des procédures consultatives depuis plusieurs décennies, cette évolution rend inévitable la diminution progressive de l'enquête publique au profit de la PPVE : le coût élevé de l'enquête publique, aussi bien pour les petites communes que pour des EPCI compétents en matière de PLUI ou des établissements publics de SCoT (publication dans la presse, indemnités des commissaires-enquêteurs) au regard de la qualité parfois discutable des rapports d'enquête, auxquels on peut aussi ajouter parfois un manque de maîtrise des effets de certaines réserves exprimées dans les conclusions des commissaires enquêteurs auront certainement convaincu le législateur d'offrir cette alternative.

Ce choix de « challenger » l'enquête publique par la PPVE est aussi discutable, moins par nostalgie que par **l'intérêt et la plus-value que peut représenter l'intervention d'une personne extérieure au territoire, neutre et impartiale** (selon les qualités attendues de la part des commissaires enquêteurs) faisant le lien entre les élus et les habitants. Une enquête publique bien conduite est certainement plus profitable qu'une procédure menée rapidement et pouvant créer une forme de frustration auprès d'habitants s'estimant peu ou pas écoutés.

Bien évidemment, le travail d'analyse effectué « à temps plein » par le commissaire enquêteur (contrairement aux agents de l'urbanisme qui auront d'autres dossiers à traiter) portant parfois sur plusieurs centaines d'observations devra être effectué par la collectivité compétente ou par son maître d'œuvre dans le cadre de la PPVE : **le gain de temps pourrait n'être que relatif**, contrairement à ce que le législateur voudrait faire croire. Le choix d'écarter l'enquête publique au profit de la PPVE devra donc être pesé par la collectivité.

Sur la forme, le dossier soumis à la PPVE comprend les mêmes pièces que celles prévues pour l'organisation d'une enquête publique.

En termes de procédure, il est mis à la disposition du public par voie électronique. Le public est informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés et, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale quinze jours avant l'ouverture de la participation électronique du public pour les plans, programmes et projets. Cet avis mentionne :

- Le projet de plan ;
- Les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les conditions dans lesquelles elles peuvent être émises ;
- La ou les décisions pouvant être adoptées au terme de la participation et des autorités compétentes pour statuer ;
- Une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des conditions de cette mise à disposition ;
- L'adresse du site internet sur lequel le dossier peut être consulté ;
- Le fait que le plan soit soumis à évaluation environnementale et lorsqu'il a été émis, l'avis de l'autorité environnementale ainsi que du ou des lieu (x) où il peut être consulté.

⁷ Cette procédure est décrite aux articles L. 123-19 et R. 123-46-1 du code de l'environnement.

La durée de cette PPVE ne peut être inférieure à 30 jours. Dans tous les cas, le dossier sera mis en consultation sur un support papier, aux horaires d'ouverture, dans les mairies concernées.

Enfin, la synthèse des observations et propositions du public avec l'indication de celles dont il a été tenu compte, les observations et propositions déposées par voie électronique ainsi que, dans

un document séparé, les motifs de la décision seront rendus publics par voie électronique.

VERS UNE HYBRIDATION DU PLUI ET DU SCOT : LE DOCUMENT D'URBANISME UNIQUE (DUU)

La loi portant Engagement national pour l'environnement de juillet 2010 avait introduit dans le code de l'urbanisme la possibilité d'élaborer des PLU intercommunaux ayant les effets d'un SCoT. Le rapport du CGEDD⁸ publié en avril 2017 a montré que les démarches de PLUI valant SCoT avaient empêché l'émergence de périmètre de SCoT plus étendus et plus pertinents. Le risque d'une annulation totale du PLUI valant SCoT ne militait pas non plus en faveur de ce document, conçu à l'origine pour « tenir compte, par exemple, des territoires isolés, en fond de vallée... ». La loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017 avait finalement acté sa suppression.

Avec la loi Huwart, le législateur renoue avec l'idée de permettre à certains territoires de disposer à nouveau d'un document « deux-en-un » : ni PLUI valant SCoT (comme la version précédente), ni SCoT valant PLUI, le document d'urbanisme unique est un document valant SCoT et valant PLUI, une version augmentée du SCoT et du PLU.

Cette hybridation repose sur le constat suivant : **une proportion importante de SCoT recouvre exactement le périmètre d'un EPCI** (42% des SCOT existants en 2020 étaient mono-EPCI). Cette superposition s'explique en partie par la recomposition du paysage intercommunal qui a suivi la promulgation de la loi Notre⁹ de 2015. Le terreau serait donc particulièrement fertile pour enraciner ce nouveau document dans notre planification à la française.

Selon les sénateurs à l'initiative de cette proposition, le DUU peut, lorsque la mutualisation entre PLUI et SCoT est pertinente, « améliorer la cohérence entre les deux documents et réduire les coûts à la charge des collectivités ».

Ce DUU ne pourra être établi que par des EPCI compétents en matière de document d'urbanisme et couverts par un périmètre de SCoT se superposant

exactement au périmètre de l'EPCI.

La question du périmètre est donc centrale, sa délimitation étant un préalable indispensable pour envisager un éventuel DUU. Le préfet devra être convaincu de la pertinence du périmètre puisqu'il lui revient d'arrêter le périmètre du SCoT « sous réserve que le périmètre retenu prenne en compte les critères mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-3 et permette la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. Il est tenu compte des situations locales et des autres périmètres arrêtés ou proposés » (art. L. 143-6 C. urb.)

Mais avant de composer son DUU, l'EPCI compétent devra d'abord greffer deux documents aux objectifs, aux contenus et aux effets pourtant totalement distincts.

Dans son contenu, le DUU sera soumis aux mêmes obligations que celles s'imposant aux PLU et aux SCoT, à savoir le respect des objectifs généraux du droit de l'urbanisme mentionnés aux articles L. 101-2 à L. 101-3 du code de l'urbanisme.

L'article L. 146-1 nouveau esquisse la future composition – plutôt indigeste – de ce très probable du document qui comprendra :

- Un rapport de présentation justifiant les choix retenus pour établir le projet d'aménagement stratégique intercommunal, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement, ainsi que les éléments composant le contenu du rapport de présentation d'un PLU ;
- Un projet d'aménagement stratégique intercommunal (le PASI) qui fixe les orientations et les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de

20 ans. Véritable Gloubi-boulga, ce PASI sera le fruit d'un mélange issu des éléments composant le projet d'aménagement stratégique (PAS) du SCoT et de son document d'orientation et d'objectifs, le DOO (art. L. 141-3 à L. 141-14 C. urb.), enrichi des items obligatoirement traités dans le projet d'aménagement et de développement durables des PLU (art. L. 151-5) ;

- Des orientations d'aménagement et de programmation ;
- Un règlement, écrit et graphique ;
- Des annexes.

Avec ce document hybride, se pose la question de la place du DUU dans la hiérarchie des normes : avec quels documents les futurs DUU valant SCoT et PLUI doivent-ils être compatibles ? Dans l'ordonnancement actuel, un PLUI doit en particulier être compatible avec un programme local de l'habitat, un plan de mobilité, ces deux documents devant eux-mêmes respecter le SCoT qui doit ne pas être contraire aux documents de planification qui lui sont supérieurs. La création du DUU a obligé le législateur à revoir cet ordre établi depuis la loi SRU.

D'une part, à l'instar des PLU/PLUI, les DUU devront être compatibles avec :

- Les schémas de mise en valeur de la mer lorsqu'ils existent ;
- Les plans de mobilité ;
- Les programmes locaux de l'habitat ;
- Les plans climat air-énergie territorial.

D'autre part, et parce que le DUU est aussi porteur d'une partie de l'ADN des SCoT, il devra être compatible et prendre en compte l'ensemble des documents mentionnés à l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme (schéma régional d'aménagement et

⁸ Conseil général pour l'environnement et le développement durable

⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

de développement durables et d'égalité des territoires, chartes des parcs naturels régionaux, chartes des parcs nationaux, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux...).

Au-delà de cette singularité qui en appellera certainement d'autres, **l'intérêt d'un tel document peut interroger**. Le SCoT est souvent présenté comme une scène d'échanges permettant aux différents EPCI, représentés au sein de l'établissement public porteur du SCoT qui le compose, de se fixer « une règle du jeu collective » à l'échelle d'un bassin de vie. Cet argument disparaît dans le cas du DUU puisque le périmètre correspond à un seul EPCI. Le DUU entretient, par la force des choses, une forme

d'entre-soi : le moyen et le long terme se conjuguent dans le même document sur un même territoire. Et quitte à élaborer un DUU, on peut se demander pourquoi le législateur n'a pas prévu que ce document puisse éventuellement valoir programme local de l'habitat et plan de mobilité, devenant alors le document d'urbanisme ultime !

S'engager dans l'élaboration d'un DUU n'est pas non plus exempt de risques juridiques. C'est l'un des arguments ayant précipité la suppression des PLUI valant SCoT en 2017. Disposer d'un document deux-en-un revient d'une certaine manière à placer son épargne dans un même produit financier. En cas de crise, la perte peut être significative

pour ne pas dire abyssale. Réclamer son DUU pourrait donc, à terme, se révéler coûteux en cas d'annulation : dans le pire des scénarii, le territoire pourrait se retrouver sans DUU, et donc sans PLU ni SCoT. Si en botanique l'hybridation a pour objectif de produire des plantes plus résistantes, gageons que les futurs DUU survivent aux recours contentieux qui ne manqueront pas d'être introduits à leur rencontre.

Nul doute que les EPCI potentiellement intéressés se montreront attentifs **au décret d'application** qui précisera notamment le contenu, les effets et les procédures d'élaboration et d'évolution et d'évaluation de ce document d'urbanisme unique – en son genre.

L'ÉVALUATION DES SCOT : UNE OBLIGATION SANS SANCTION

L'article L. 143-28 du code de l'urbanisme oblige les structures porteuses de SCoT à analyser l'application de leur schéma au regard d'une liste d'items non exhaustive : l'environnement, les transports et les déplacements, la maîtrise de la consommation d'espace, la réduction du rythme de l'artificialisation des sols, les implantations commerciales et, en zone de montagne, la réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes. **Cette analyse doit intervenir au plus tard à l'issue d'une période de 6 ans après la délibération portant approbation du SCoT** ou de la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur.

Une délibération doit alors décider soit du maintien en vigueur du SCoT, soit de sa mise en révision. À défaut, le couperet s'abat aussi tranchant qu'une guillotine : le SCoT devient caduc. **Désormais non couvert par un SCoT, le territoire**

concerné est alors enchaîné au principe d'urbanisation limitée défini à l'article L. 142-4 qui, tel un boulet, entrave notamment toute possibilité d'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser ou de zones naturelles, agricoles ou forestières d'un PLU (sauf à solliciter un accord auprès du préfet).

Les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale ont montré que la caducité des SCoT avait ses partisans et ses détracteurs :

- Les premiers ont souligné l'importance de cette sanction aussi « *ardue* » soit-elle, obligeant « *les collectivités à débattre à intervalles réguliers* » et forçant ainsi « *les élus à se mettre en mouvement en amont* ». Elle garantit l'évaluation du SCoT, d'autant plus utile que les territoires évoluent très vite et que l'exercice prospectif auquel les élus sont astreints ne repose pas sur une science exacte. L'évaluation et l'évolution du schéma pouvant

ainsi en découler permet d'infléchir des orientations ou d'en proposer de nouvelles ;

- Pour les seconds, « *rater le coche est [NDLR : certes] totalement injustifiable. Mieux vaut maintenir le SCoT et obliger la collectivité à le revoir* ». Alors qu'un député rappelle que personne n'est mieux placé que les élus pour savoir quand il faut réviser un SCoT, un autre souhaite au contraire faire peser sur l'État la responsabilité d'avertir, de conseiller et d'accompagner les collectivités locales.

Les détracteurs ont finalement emporté la manche. Doublement même, puisqu'en plus d'avoir obtenu la suppression de la caducité du SCoT, ils repoussent à 10 ans l'analyse de son application au lieu de 6 ans. La nécessaire évaluation du SCoT devient donc une obligation, mais sans sanction en cas de non-réalisation.

SIMPLIFIER LE CONTENU DU PLU ET FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Les sénateurs se sont montrés critiques sur le contenu du texte qui leur a été soumis en 1^{ère} lecture, estimant que la proposition de loi ne portait pas une réforme d'ampleur du droit de l'urbanisme, mais s'apparentait à un « patchwork ». Le passage en revue de ces mesures valide cette impression générale.

Une dose d'assouplissant

Favoriser une densité minimale des constructions, partout sur le territoire

Le législateur liait la possibilité de fixer dans un PLU une densité minimale des constructions (hauteur minimale ou emprise au sol) à la proximité des transports collectifs, existants ou programmés.

En supprimant toute référence à la présence de transports collectifs, l'article L. 151-26 modifié permet d'imposer une densité minimale dans des secteurs délimités par le PLU, y compris sur des territoires éloignés des transports collectifs (périurbains et ruraux) et plus seulement dans les secteurs bénéficiant d'une bonne desserte.

Dans les territoires dépourvus en transports collectifs, l'instauration d'une densité minimale pourrait favoriser le développement de la périurbanisation, conduire à une dépendance de la voiture et un allongement des temps de parcours domicile-travail pour certaines catégories de population.

Réduire les obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement

La partie législative consacrée au PLU dédie 12 articles relatifs au stationnement dont la plupart encadre la réduction voire la non-réalisation d'aires de stationnement. Ils visent notamment à favoriser les transports collectifs, l'utilisation de véhicules électriques, à faire baisser le coût des opérations...

La loi Huwart complète le dispositif existant afin d'alléger les obligations en matière de stationnement. Si ces

évolutions se justifient au regard des objectifs visés ci-dessus, elles rendent toutefois plus difficilement compréhensible la lecture des articles L. 151-30 à L. 151-37. Ainsi :

- Lorsque le règlement de PLU impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, l'obligation de réaliser des aires de stationnement pour les véhicules motorisés est **réduite de 30% minimum** (au lieu de 15%) en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en auto-partage **ou si une aire de covoiturage existe dans l'environnement immédiat de l'opération** (art. L. 151-31) ;
- Pour ne pas empêcher la réalisation d'une opération de construction pour défaut de réalisation d'aires de stationnement sur le terrain d'assiette, l'article L. 151-33 modifié précise que « *pour les opérations prévoyant la création d'au plus dix logements, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à déclaration préalable peut être tenu quitte des obligations minimales fixées par le règlement de PLU, en ayant recours à une aire de stationnement mutualisée, dans des conditions définies par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme* » ;
- L'article L. 151-36 étend à **800 mètres (au lieu de 500 mètres) le périmètre autour d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre à l'intérieur duquel il ne peut, nonobstant toute disposition du PLU, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement**. Cette disposition concerne les constructions à destination d'habitation autres que les logements locatifs sociaux, les logements locatifs intermédiaires, **les logements faisant l'objet d'un bail réel et solidaire, les logements-foyers, les établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et les résidences universitaires** (il ne peut être exigé pour ces catégories

0,5 places par logement) ;

- **Le règlement de PLU peut ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement à 2 nouvelles catégories de logements** (en gras ci-dessus, en plus des 4 catégories pouvant déjà en être dispensée).

Permettre la réfection et la surélévation des constructions

Le règlement national d'urbanisme est complété par un article L. 111-35 dont l'objectif est de faciliter la surélévation ou la transformation limitée d'un immeuble existant, dès lors que la construction a été régulièrement édifée : **dans ce cas, l'autorisation d'urbanisme ne peut être refusée pour la seule raison que la construction initiale ne serait pas conforme aux règles applicables en matière d'implantation, d'emprise au sol et d'aspect extérieur des constructions.**

Répondant à un enjeu de surélévation des constructions, cette disposition prend la mesure de la volatilité de la réglementation locale d'urbanisme laquelle peut bloquer l'évolution de constructions ayant été édifiées conformément à un permis de construire, mais ne respectant plus les règles issues des nouveaux documents.

Le législateur remet en cause la fameuse décision du Conseil d'État, *Seckler*, dans laquelle il considérait que la non-conformité d'une construction existante à des dispositions d'un plan d'urbanisme ne s'oppose pas à la délivrance ultérieure d'un permis de construire, à condition que les travaux soient étrangers aux règles méconnues ou visent à rendre l'immeuble plus conforme (CE, 27 mai 1988, n° 79530, *Seckler*). Cette remise en question ne vaut que pour le cas visé par l'article L. 111-35.

Le permis d'aménager multisites

Créé par la loi Elan de novembre 2018 à titre expérimental, ce permis n'était admis que pour mettre en œuvre une action prévue par une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT) ou pour la réalisation d'une opération d'aménagement prévue par un projet partenarial d'aménagement.

La loi Huwart élargit son recours au lotissement en précisant que **le permis d'aménager multisites (PAMS) peut porter sur des unités foncières non contiguës** sous réserve que le projet réponde aux conditions suivantes :

- La demande est déposée par un demandeur unique ;
- Le projet constitue un ensemble unique et cohérent ;
- Le projet garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés.

Si les lotissements soumis à permis d'aménager peuvent bénéficier de ce dispositif, il ressort cependant du nouveau texte que les lotissements soumis à simple déclaration préalable en sont exclus.

La cristallisation des règles d'urbanisme pour les permis de construire modificatifs

Il est fréquent que les opérateurs sollicitent des permis de construire modificatifs. La jurisprudence considérait que le permis modificatif était assujéti aux lois et règlements en vigueur à la date de sa délivrance, ce qui peut poser quelques difficultés en cas d'évolution de la réglementation locale d'urbanisme.

Pour garantir une certaine stabilité juridique de la règle à l'égard des bénéficiaires de permis de construire, le législateur cristallise les règles d'urbanisme appliquées au permis de construire initial (à l'instar du principe de cristallisation dont profitent déjà les détenteurs de certificat d'urbanisme).

Ainsi, une demande de permis de construire modifiant un permis initial ne peut être refusée ou assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues après la délivrance du permis initial. **Deux conditions sont nécessaires pour profiter de ce dispositif : la première, évidente, est que les travaux autorisés par le permis initial ne soient pas achevés.** Dans le cas contraire, le pétitionnaire est dans l'obligation de déposer une nouvelle demande. **La seconde est liée à la limite dans le temps de cet effet cristallisateur : 3 ans à compter de la délivrance du permis initial** (art. L. 431-6).

Des limites à cette cristallisation sont posées : cet effet ne s'applique pas lorsque la demande de permis modificatif peut être refusée ou assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues après la délivrance du permis initial ayant pour objet de préserver la sécurité ou la salubrité publiques (mêmes critères que le certificat d'urbanisme).

À noter que cette cristallisation profite aussi aux demandes de permis d'aménager modifiant un permis d'aménager initial. Les délais et conditions sont identiques à celle du permis modificatif (art. L. 441-5).

Les porteurs de projets vont très vite comprendre tout l'intérêt de ce dispositif qui, cumulé aux effets cristallisateurs du certificat d'urbanisme peut, selon les circonstances, avoir pour effet de figer sur une période significative la règle d'urbanisme en vigueur au moment de l'obtention du certificat d'urbanisme.

L'allongement de la durée des permis précaires

Les articles L. 433-1 et suivants définissent le régime juridique applicable aux permis de construire à titre précaire. Pour mémoire, ce permis est délivré pour un délai à l'expiration duquel le pétitionnaire doit enlever la construction autorisée. La loi de simplification permet la prolongation des permis précaires : **la décision qui l'accorde fixe un nouveau délai.**

Le développement de l'urbanisme dérogatoire

En droit de l'urbanisme, déroger à une règle d'urbanisme signifie écarter, mettre de côté, ne pas appliquer. La dérogation ne doit pas être confondue avec l'exception, cette dernière étant une règle alternative à la règle principale¹⁰.

La différence est essentielle et justifie que le législateur se soit arrogé le pouvoir de définir les cas dans lesquels des dérogations, cette dernière : les règles et servitudes définies par un PLU ne peuvent faire l'objet d'aucune autre dérogation que celles prévues par les articles L. 152-4 et suivants (art. L. 152-3).

C'est une constante depuis plusieurs années, le code de l'urbanisme s'enrichit régulièrement de nouveaux cas permettant aux autorités compétentes en matière d'autorisation d'urbanisme d'écarter l'application de certaines règles d'urbanisme pourtant adoptées par les organes délibérants des communes ou des EPCI compétents en matière de PLU.

Constatant une baisse régulière du nombre de logements achevés depuis 2021, le législateur entend proposer de nouveaux leviers pour aider les maires bâtisseurs à se libérer ponctuellement du carcan réglementaire que représenterait le PLU. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de simplification, le code de l'urbanisme empile 25 cas pouvant justifier une dérogation aux règles du PLU¹¹.

Les dérogations en faveur du logement

Les « dérogations logement » élargies à l'ensemble du territoire national

Créée par l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements, les dérogations « logement » comportent un large éventail de cas permettant une mise à l'écart de la règle locale d'urbanisme (art. L. 152-6).

¹⁰ Article R. 151-13 : « Les règles générales peuvent être assorties de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières. Ces règles alternatives ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de se substituer aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de procéder à des adaptations mineures par l'article L. 152-3 et d'accorder des dérogations aux règles du plan local d'urbanisme par les articles L. 152-4 à L. 152-6-9. »

¹¹ Cette évolution législative contraste d'ailleurs avec le contenu de certaines chartes d'urbanisme à travers lesquelles les élus déclarent ne pas vouloir « développer systématiquement la ville en fonction des capacités maximales permises par le PLU » (ex. Charte d'urbanisme de Bois-Guillaume encore disponible sur le site de la mairie malgré son annulation par le tribunal administratif de Rouen le 26 janvier 2023).

Selon la nature du projet et de la zone d'implantation, des dérogations peuvent être accordées afin de :

- Surélever un logement ;
- Autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale autorisée ;
- Autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation, ou réhabilitation ;
- Construire des logements à proximité d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre ;
- ...

Les « dérogations logement » avaient la particularité de ne s'appliquer que dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur une liste prévue à l'article 232 du code général des impôts (communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants) et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

Selon les travaux parlementaires, cette dérogation serait applicable sur 1 435 communes. En supprimant toute référence au champ d'application territoriale rappelé au paragraphe précédent, la loi Huwart permet à tous les maires de communes couvertes par un PLU (ou PLUI) d'appliquer ces « dérogations logement ».

En outre et alors que la dérogation aux seules règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement était possible pour autoriser la création de logement ou l'agrandissement de la surface d'un logement par surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, l'article L. 152-6 2° est modifié pour admettre que la dérogation peut porter sur toute disposition du règlement de PLU.

Les autres dérogations en faveur de la création de logements

La dérogation « logement étudiant »

Pour lutter contre la crise du logement qui frappe également les étudiants (difficultés à se loger à des prix abordables), un nouvel article L. 152-6-8

est créé, lequel permet désormais à l'autorité compétente, pour délivrer les autorisations d'urbanisme de déroger, par décision motivée, aux règles du PLU pour permettre la réalisation d'opérations de logements destinés spécifiquement aux étudiants. Cette dérogation est applicable dans les zones urbaines et dans les zones à urbaniser et peut concerner l'ensemble des règles du PLU : il appartiendra à l'autorité compétente de déterminer quelles règles d'urbanisme pourront être écartées.

Selon les auteurs de l'amendement à l'origine de cet article, la mise en œuvre de cette dérogation permettrait « d'avancer vers l'objectif annoncé de 35 000 logements étudiants d'ici à 2027 ».

Les Zones d'activité économique, terres d'accueil pour les projets de réalisation de logements

Depuis la loi Climat et résilience, les ZAE concentrent l'attention du législateur qui entrevoit dans la transformation de ces zones un levier important pour répondre aux besoins en logements.

Les travaux parlementaires ont fait état de blocages issus des règles des PLU, empêchant la transformation de locaux commerciaux en logements, alors même que le recyclage des friches commerciales constitue un enjeu important pour la construction de nouveaux logements.

Dans le texte finalement adopté, cette dérogation ne cible pas seulement les zones d'activité commerciale, mais vise plus largement les ZAE telles qu'elles sont définies à l'article L. 318-8-1 du code de l'urbanisme : « sont considérées comme des zones d'activité économique, au sens de la présente section, les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire » relevant notamment de la compétence d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole.

Pour favoriser le processus de transformation de ces zones, l'article L. 152-6-7 crée un double niveau de dérogation.

Le premier permet à l'autorité compétente d'autoriser un projet de réalisation de logements ou d'équipements publics en écartant les règles relatives aux destinations fixées par le PLU. Un garde-fou est cependant posé puisque « L'autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions spéciales au

regard des enjeux d'intégration paysagère et architecturale du projet, de l'insuffisante accessibilité de la zone par des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et des possibles nuisances et risques provoqués par les installations et bâtiments voisins, notamment du fait d'une incompatibilité avec des activités industrielles, ainsi que, pour les logements, de l'absence de services publics à proximité ».

Un second niveau de dérogation est prévu dans la mesure où, dans la même décision, l'autorité compétente peut, en tenant compte de la nature du projet, de la zone d'implantation, de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant et de la contribution à la transformation de la zone concernée, déroger aux règles relatives à l'emprise au sol, au retrait, au gabarit, à la hauteur et à l'aspect extérieur des bâtiments ainsi qu'aux obligations en matière de stationnement.

Pour éviter des effets d'aubaine, l'article précise que les logements créés peuvent être soumis à une obligation d'usage en tant que résidence principale (et éviter par exemple la création de meublés de tourisme).

La mise en œuvre de cette dérogation pourrait être source de frictions, voire de contentieux. Il est en effet très surprenant que l'autorité compétente en matière de droit des sols ne soit pas dans l'obligation de solliciter l'avis de l'autorité compétente en matière de PLU. La délivrance d'une dérogation dans une zone dont la création, l'aménagement, la gestion et l'entretien mériterait un accord préalable entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal. En outre, le juge administratif aura certainement l'occasion de juger si un projet de construction de logements s'intègre de façon harmonieuse dans un tissu urbain composé de locaux, entrepôts ou autre zone de stockage.

Enfin, deux nouveaux cas de dérogations aux règles de stationnement sont créés :

- L'un applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire à 30 % de la surface de plancher existante ;
- L'autre concernant les opérations de réhabilitation d'immeubles en centre-ville.

La dérogation en faveur du changement de destination d'un bâtiment agricole

La loi de simplification crée un nouvel article L. 152-6-9 pour faciliter le changement de destination d'un bâtiment d'exploitation agricole en dérogeant aux règles relatives aux destinations fixées par un PLU. Précisons ici que cette dérogation avait été mise en place à l'article L. 152-6-5 par la loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements¹².

Le dispositif n'est donc pas nouveau, mais **adapté par rapport à la version initiale** :

- D'une part, la dérogation doit être octroyée « *en tenant compte de la nature et de la zone d'implantation du projet* » : l'autorité compétente dispose d'un pouvoir d'appréciation renforcé, toutes les zones (qu'elles soient agricoles, naturelles et forestières) n'étant pas propices à supporter de tels changements de destination ;

- D'autre part, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme doit préalablement recueillir l'avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU.

L'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) est maintenu lorsque le changement de destination porte sur un bâtiment respectivement classé en zone agricole ou en zone naturelle.

SOLARISATION DES PARKINGS : NE PAS FAIRE D'OMBRES À DES SOLUTIONS MIXTES

Le I de l'article 40 de la loi Aper¹³ connaît sa deuxième modification depuis son adoption en mars 2023, la première étant intervenue le 30 avril dernier¹⁴. Cet article impose aux gestionnaires de parcs de stationnement extérieurs de plus de 1500 m² de les équiper, sur au moins la moitié de leur superficie, d'ombrières intégrant un procédé de production d'énergies renouvelables sur la totalité de leur partie supérieure assurant l'ombrage.

Cette obligation était assortie d'exceptions permettant de substituer à l'installation d'ombrières des dispositifs permettant une production équivalente d'énergies renouvelables à celle qui résulterait de la réalisation d'ombrières.

Parce que ce dispositif ne permet pas le recours à d'autres modalités d'application, le législateur assouplit le principe de l'article 40 en considérant l'obligation rappelée ci-dessus comme satisfaite lorsque les parcs de stationnement extérieurs sont équipés de procédés mixtes concourant, au total, à l'ombrage d'au moins la moitié de leur superficie. Ces procédés mixtes correspondent à une part d'ombrières couvrant au moins 35 % de la moitié de la superficie de ces parcs et à des dispositifs végétalisés concourant à l'ombrage de la surface restant à couvrir. Par ailleurs des délais supplémentaires pour répondre au calendrier de la loi Aper sont octroyés lorsque les panneaux photovoltaïques répondent à des performances techniques et environnementales ainsi qu'en termes de résilience d'approvisionnement.

LE GISEMENT DES ZONES PAVILLONNAIRES ET DES ZONES D'ACTIVITÉS : UN FILON À EXPLOITER

De nombreux secteurs situés en périphérie des communes et accueillant des centres commerciaux, des activités économiques mais aussi des zones pavillonnaires se sont développés de manière inorganisée, sans réflexion d'ensemble mais en consommant d'importantes surfaces. Ces secteurs constituent, comme les ZAE, des gisements importants notamment en vue de la création de logements.

Le législateur met à disposition des collectivités compétentes une nouvelle OAP pour répondre aux enjeux de requalification ou de renouvellement urbain de ces secteurs.

Ainsi, lorsqu'est identifié un besoin tendant à favoriser l'évolution ou la requalification du bâti existant, les communes et EPCI compétents vont pouvoir, dans le cadre de cette OAP, « *définir des actions ou des opérations contribuant au*

renouvellement urbain, en tenant compte des besoins supplémentaires en matière de stationnement, de desserte par les transports en commun, de réseaux d'eau, d'assainissement et d'énergie et d'équipements publics et en garantissant la qualité environnementale ainsi que l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ». Cette OAP a vocation à être définie dans les secteurs urbains exclusivement ou majoritairement composés d'habitat individuel ou dans les zones d'activité économique.

Cette définition est une reprise quasi à l'identique d'une proposition formulée dans le cadre du projet de loi relatif aux logements abordables dont la discussion parlementaire n'avait pu aller à son terme en 2024 en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale. Pour autant, les spécialistes s'interrogent déjà sur l'utilité de cette nouvelle OAP :

le code de l'urbanisme offre déjà une certaine liberté dans la définition d'OAP sectorielles ou thématiques et rien ne semblait s'opposer à la conception de ce type d'OAP.

L'intérêt, s'il faut en identifier un, se trouve peut-être dans la création d'une nouvelle catégorie d'opération, les opérations de transformation urbaine (OTU) qui semblent constituer dans l'esprit du législateur le prolongement naturel de cette OAP.

Précisées par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU, ces OTU, portant sur des secteurs identiques à ceux définis dans l'OAP, ont pour objet de favoriser l'évolution ou la requalification du bâti existant et l'optimisation de l'utilisation de l'espace. À ce titre, la délibération de la collectivité compétente fixe les objectifs, la durée

¹² Une note de l'Agence en accès libre sur notre site Internet commente ce texte.

¹³ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2025 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

¹⁴ Loi n° 2025-391 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

et le périmètre de l'opération. Elle comprend notamment un programme prévisionnel des actions à réaliser, une estimation du coût de l'opération et

les conditions de financement envisagées, y compris, le cas échéant, pour les besoins en équipements.

Cette opération peut être confiée à un opérateur y ayant vocation et désigné par la collectivité. Une concertation sera organisée.

QUAND LES DOCUMENTS DES LOTISSEMENTS BLOQUENT LA MISE EN ŒUVRE DES OAP

La faisabilité juridique de certaines OAP n'est pas toujours étudiée, notamment lorsqu'elles portent sur des lotissements. Leur mise en œuvre peut se trouver retardée voire bloquée par les documents du lotissement (cahier des charges, règlement), l'évolution de ces derniers devenant alors la condition sine qua non avant tout passage à la phase opérationnelle.

Pour faciliter leur évolution, la loi de simplification modifie les conditions de majorité pour faire adopter de tels changements. Alors que la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie étaient nécessaires pour prononcer la modification de tout ou partie des documents du lotissement, le législateur **abaisse la majorité requise en n'exigeant plus que la moitié des propriétaires détenant ensemble la moitié au moins de la superficie d'un lotissement.**

Par ailleurs, l'article L. 151-7-3 consacré à la nouvelle OAP « transformation/renouvellement urbain » est complété par un alinéa ayant valeur de rappel pour les autorités compétentes en matière de PLU, selon lequel elles peuvent recourir à la procédure de mise en concordance de tout ou partie des documents du lotissement avec le PLU. Cette procédure est inscrite à l'article L. 442-11.

LES DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

Poursuivant l'examen critique contre le travail de leurs collègues députés, les sénateurs ont déploré dans la proposition de loi l'absence de dispositions structurelles relatives à l'augmentation de l'offre de logements. Dans l'attente de l'examen de la proposition de loi visant à conforter l'habitat, l'offre de logements et la construction déposée au Sénat le 28 novembre 2025, nous retiendrons l'intervention du législateur en faveur des Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) et la création des Résidences à vocation d'emploi (RVE).

La mobilisation des résidences hôtelières à vocation sociale pour répondre au besoin en logements

Selon la définition donnée par l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation, la résidence hôtelière à vocation sociale est constituée d'un ensemble homogène de logements meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale.

Ces résidences sont divisées en 2 catégories :

- Les résidences d'intérêt général : l'exploitant s'engage à réserver plus de 80 % des logements de la résidence à des personnes vulnérables ;

- Les résidences mobilité : l'exploitant de la résidence s'engage à réserver au moins 30 % des logements de la résidence à toute personne ou famille éprouvant des difficultés pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

La loi simplification agit sur la seconde catégorie.

Lorsqu'un immeuble est soumis pour la première fois au statut de résidence hôtelière à vocation sociale, un protocole peut être conclu entre le préfet de département, l'exploitant de la résidence, le conseil départemental et l'EPCI afin de fixer les conditions de transformation de la résidence en logements, notamment sociaux, et l'échéance à laquelle elle doit être réalisée. **Le protocole fixe la durée pendant laquelle le taux de 30 % est aménagé, durée qui ne peut excéder 10 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi de simplification (soit jusqu'au 28 novembre 2035).**

Cette transformation n'est possible que dans les territoires présentant des besoins particuliers en matière de logement liés à des enjeux de développement de nouvelles activités économiques, d'industrialisation ou d'accueil des travailleurs saisonniers ou en mobilité professionnelle. **Un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application de cette disposition.**

La création de résidences à vocation d'emploi

Selon l'amendement à l'origine de cette nouvelle catégorie de résidence, il s'agit de « créer un cadre juridique spécifique pour les résidences à vocation d'emploi, conçues pour accueillir temporairement des actifs en mobilité professionnelle, des étudiants, des apprentis, des stagiaires ou des volontaires en service civique. » Ces résidences sont censées répondre à une demande de logements meublés accessibles, flexibles et adaptés à des parcours de vie temporaires mais essentiels pour l'insertion professionnelle ou la formation.

Définie à l'article L. 631-16-1 du code de la construction et de l'habitation, la RVE concerne un ensemble d'habitations constitué de logements autonomes meublés, loués pour une durée d'une semaine à 18 mois à des locataires justifiant, à la date de prise d'effet du bail, suivre des études supérieures ou être en formation professionnelle, en contrat d'apprentissage, en stage, en engagement volontaire dans le cadre d'un service civique, en cours de mutation professionnelle ou en mission temporaire dans le cadre de l'activité professionnelle.

Des conditions de ressources et de loyers sont imposées pour au moins 80 % des logements.

Selon les auteurs de l'amendement, cette mesure doit permettre « de soutenir le développement de solutions de logement transitoires, abordables et adaptées aux réalités des parcours professionnels

contemporains. Elle constitue une réponse concrète aux besoins des territoires en tension (zones touristiques, rurales, industrielles ou universitaires). »

LIMITER LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Le législateur se livre toujours à un exercice périlleux lorsqu'il décide de prendre des mesures en faveur d'un encadrement des recours, le risque étant que les dispositions votées soient finalement déferées et censurées pour inconstitutionnalité. Si la proposition de loi a effectivement été déferée devant le Conseil constitutionnel, celui-ci a considéré, à l'exception d'une seule disposition, qu'aucune « atteinte substantielle [NDLR : n'avait été portée] au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction. »

L'abrogation de l'article L. 600-1

L'article L. 600-1 est relatif aux conditions dans lesquelles l'illégalité pour vice de forme ou de procédure de certains documents d'urbanisme peut être invoquée par voie d'exception : « l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause ».

Autrement dit, et alors même que le délai de recours en excès de pouvoir contre une décision d'approbation d'un PLU est expiré (2 mois), l'article L. 600-1 offre aux requérants, et sous certaines conditions de durée (6 mois) et de moyens invocables (vice de procédure et de forme), une séquence de rattrapage leur permettant de contester la décision d'approbation, en particulier lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

Parce qu'il prône l'accélération des délais de réalisation des opérations de construction, le législateur s'est logiquement emparé des leviers visant à réduire les délais de recours en matière de droit de l'urbanisme : l'abrogation de l'article L. 600-1 illustre cette tendance.

Il s'est d'autant plus senti légitime à supprimer cet article que le Conseil d'État¹⁵ avait déjà jugé, dans le contentieux général, que les vices de forme et de procédure dont un acte réglementaire serait entaché ne peuvent être utilement invoqués que dans le cadre du recours en excès de pouvoir dirigé contre cet acte lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux (dans un délai de 2 mois).

En abrogeant les dispositions de l'article L. 600-1, jugées dérogoires, la loi de simplification ne fait qu'aligner le contentieux de l'urbanisme avec le contentieux administratif général.

Le recours gracieux tombe... en disgrâce

Dans le cadre d'un recours contre une décision relative à une autorisation d'urbanisme, le recours gracieux (ou hiérarchique) présentait deux intérêts essentiels :

- Le premier consistait dans la possibilité de résoudre un litige sans avoir à saisir le juge administratif : en sollicitant l'auteur de la décision dans un délai de deux mois, le requérant saisissait la possibilité d'un règlement rapide et à moindre coût d'un litige en devenir pour les parties ;
- Le second a trait à l'effet prorogatif du recours gracieux : dès lors que l'auteur de la décision rejetait le recours gracieux, le requérant disposait alors d'un délai de deux mois supplémentaires pour déposer un recours en excès de pouvoir. **Le recours gracieux prorogeait le délai de recours contentieux.**

En insérant un article L. 600-12-2, la loi Huwart ôte toute utilité au recours gracieux en réduisant le délai de recours de 2 à 1 mois et surtout en supprimant l'effet prorogatif : « Le délai d'instruction d'un recours gracieux ou hiérarchique à l'encontre d'une décision relative à une autorisation d'urbanisme est d'un mois.

Le silence gardé pendant plus de deux mois sur ce recours par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

Le délai du recours contentieux contre une décision mentionnée au premier alinéa n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique ».

Cette régression, certes validée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 20 novembre 2025, fait l'objet de vives critiques de la part des avocats qui dénoncent l'impossibilité de s'engager vers une solution amiable entre les parties, le pétitionnaire n'ayant plus que deux solutions : se décourager et ne pas contester ou au contraire tenter d'emblée un recours en excès de pouvoir, contribuant à renforcer l'engorgement des tribunaux administratifs.

La limitation dans le temps de la substitution des motifs

Le juge administratif admet la possibilité pour l'administration de faire valoir devant le juge que la décision dont l'annulation est demandée par un requérant est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué : c'est la technique de la substitution des motifs. Cette technique était clairement favorable à l'administration qui pouvait ainsi consolider les motifs pour lesquels elle a pris une décision de refus de permis de construire.

Considérant que la substitution des motifs joue clairement en défaveur des porteurs de projet, la loi de simplification limite dans le temps le recours à cette technique à un délai de 2 mois à compter de l'enregistrement du recours ou de la demande : « Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours en annulation à l'encontre d'une décision régée par le présent code et refusant l'occupation ou l'utilisation du sol ou d'une

15 Conseil d'État, 18 mai 2018, n° 414583, CF

demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant cette décision, l'auteur de cette dernière ne peut plus invoquer de motifs de refus nouveaux après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement du recours ou de la demande. »

Participer pour contester, une proposition invalidée

Ce que le Conseil constitutionnel n'a en revanche pas validé en matière de contentieux : conditionner la recevabilité du recours contre un document

d'urbanisme à la participation préalable du requérant à la procédure de participation du public

L'article L. 600-1-1 prévoyait qu' « une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou un de leurs groupements n'est recevable à agir contre la décision d'approbation d'un document d'urbanisme ou de son évolution que si elle a pris part à la participation du public effectuée par enquête publique, par voie électronique ou par mise à disposition organisée avant cette décision contestée ».

Le Conseil constitutionnel a considéré que cette disposition méconnaissait le droit à un recours effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Il a en particulier relevé que cette disposition était

de nature à limiter le droit d'agir en justice contre les actes réglementaires visés et privait les justiciables qui n'ont pas pris part à la procédure de participation de la possibilité de soumettre au juge une illégalité y compris lorsque celle-ci est apparue postérieurement à cette procédure.

LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS CONTRE LES TRAVAUX IRRÉGULIERS

La loi Huwart renforce le pouvoir des maires pour réprimer les infractions constatées à la législation ou à la réglementation de l'urbanisme. Ceux-ci peuvent ordonner le paiement d'une amende d'un montant maximal de 30 000 €, indépendamment de toute poursuite pénale.

La mise en demeure de procéder à la régularisation des travaux ou de déposer une autorisation d'urbanisme peut être accompagnée d'une astreinte journalière dont le montant est doublé, passant à 1000 € par jour, dans la limite de 100 000 € (art. L. 481-1 C. urb.).

CONCLUSION

La loi de simplification livrée par le législateur est un texte un peu fourre-tout. Le temps consacré à la discussion parlementaire n'y est sans doute pas étranger. **Les changements concernant les procédures d'évolution des documents d'urbanisme ainsi que la création d'un document d'urbanisme unique nous paraissent les points saillants à retenir.**

Hasard du calendrier, l'Assemblée nationale organisait le 27 novembre 2025, soit le lendemain de la promulgation de

la loi de simplification du droit de l'urbanisme, un colloque intitulé « *Quelles perspectives pour la planification écologique dans les territoires ?* ».

Cet événement a été l'occasion par les participants de s'interroger sur une nouvelle simplification, celle de la planification à la française : l'empilement de tous les documents de planification existants (Sraddet, programme local de l'habitat, plan de mobilité, PLU, plan climat air-énergie territorial...) bien qu'ayant chacun leur utilité « *crée une*

cacophonie et nuit à la lisibilité de l'action publique » relève Mathieu Lefèvre, ministre délégué à la Transition écologique.

Il s'agit d'engager, à l'instar du travail réalisé dans le cadre des Sraddet qui ont regroupé dans un même document régional l'ensemble des documents sectoriels existants, une réflexion sur la rationalisation des documents de planification à l'échelle intercommunale. Un beau travail de simplification à venir...

la note juridique

Enregistrée à l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2025, la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a été définitivement adoptée par les sénateurs le 9 juillet puis par les députés le 15 octobre avant sa promulgation le 26 novembre 2025.

L'Agence la décrypte pour vous.

