L'ESSENTIEL SUR…

Commission des AFFAIRES ÉCONOMIQUES

SÉNAT

…la proposition de loi de

SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT

La commission des affaires économiques a adopté, le 4 juin 2025, la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

Déplorant un texte « patchwork », qui ne permet ni une réforme en profondeur du droit de l'urbanisme ni des mesures fortes en faveur du logement, la commission a cependant élargi et approfondi les mesures proposées, en restant particulièrement attentive à préserver les compétences des collectivités en la matière. Dans une logique de subsidiarité, elle a ainsi substitué aux dérogations de droit soit l'inscription de règles dérogatoires au sein des documents d'urbanisme, soit la possibilité pour le maire de déroger au cas par cas aux règles applicables. Elle a également sécurisé les dispositifs transitoires visant au logement des salariés des grands chantiers industriels et nucléaires.

Enfin, elle a enrichi le volet « amont », notamment en étendant le recours au numérique pour la consultation du public et en facilitant l'adhésion des communes aux établissements publics fonciers.

Trois articles de ce texte, relatifs au contentieux, ont été délégués au fond à la commission des lois.

Part des collectivités qui estiment que le secteur « construction, logement et urbanisme » devrait prioritairement faire l'objet d'un élargissement du pouvoir de dérogation local[1]

Augmentation du volume du code de l'urbanisme depuis 20 ans

(en nombre de mots)

Évolution des mises en ventes de logements neufs en 2024 par rapport à 2023[2]

[1] Rapport d'information n° 346 (2024-2025) de M. Rémy Pointereau et Mme Guylène Pantel, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 13 février 2025 (cf. ci-dessous « Pour en savoir + »).

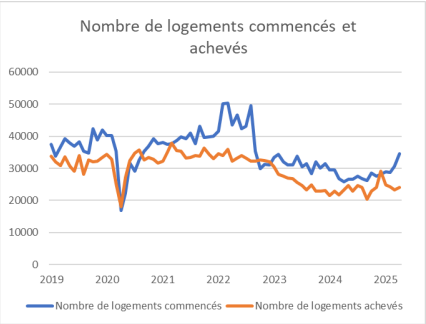
[2] https://www.banquedesterritoires.fr/logement-neuf-desastre-en-2024-espoir-en-2025.

4 JUIN 2025

1. LA COMPLEXITÉ DU DROIT DE L'URBANISME : L'UNE DES RACINES DE LA CRISE DU LOGEMENT

A. UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT DE LA CONSTRUCTION

Année après année, la crise du logement devient de plus en plus prégnante : 4 millions de personnes seraient mal logées en France en 2025, et le chiffre des demandes de logement social a atteint un nouveau record, à 2,8 millions.



Multifactorielle, cette crise du logement trouve entre autres ses racines dans la faiblesse de la production de nouveaux logements : malgré un très léger rebond au premier trimestre 2025, **le nombre de logements autorisés demeure inférieur d'environ 20 % aux chiffres pré-covid**.

B. L'INFLATION ET LA COMPLEXIFICATION DES NORMES PÉNALISENT LE SECTEUR

Le droit de l'urbanisme **tarde** également **à s'adapter aux nouvelles problématiques liées à la transition écologique** : des objectifs chiffrés contraignants et très ambitieux de réduction de l'artificialisation des sols et d'installation d'infrastructures de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments ont notamment été fixés dans la loi, **sans que collectivités et acteurs de la construction et les maîtres d'ouvrage disposent des ressources en ingénierie et des moyens juridiques et financiers de les mettre en œuvre** dans les délais impartis.

2. UN PROPOSITION DE LOI « PATCHWORK »

Malgré son titre ambitieux, le texte ne constitue **pas une réforme d'ampleur du droit de l'urbanisme et du logement, mais une collection d'ajustements** à des dispositifs déjà existants, trop contraignants ou mal calibrés.

A. ASSOUPLIR LES RÈGLES DE PROCÉDURE ET DE FOND RELATIVES AUX DOCUMENTS D'URBANISME

1. Faciliter et accélérer l'évolution des documents d'urbanisme

Afin de permettre une meilleure adaptabilité des documents d'urbanisme aux priorités des politiques publiques nationales et locales, la proposition de loi :

- permet le recours à la **procédure de modification simplifiée des PLU(i) pour les majorations de construction jusqu'à 50 %** (contre 20 % actuellement) (**art. 1**) et en **réservant la procédure de révision** des documents d'urbanisme **aux changements des documents stratégiques** (**art. 1er A**) ;
- supprime la **caducité automatique des Scot** (**art. 1er**). L'Assemblée nationale a rétabli la caducité du Scot en portant le délai à **dix ans** et en permettant au préfet d'accorder un délai supplémentaire pour procéder à l'évaluation ;
- permet l'approbation des schémas d'aménagement régional (SAR) ultramarins par le préfet, et non plus par décret en Conseil d'État (**art. 1er *bis* A**).

L'**article 2 *ter* facilite la modification des documents de lotissement** afin d'en permettre la densification « douce », notamment en **abaissant les majorités de colotis requises**.

2. Élargir le champ des dérogations

Le texte élargit les cas où l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut déroger aux règles du PLU(i) : **afin de favoriser la production de**

logements abordables, l'article 2 toilette la liste des communes où ces derniers peuvent bénéficier de dérogations en matière de gabarit, hauteur, densité et places de stationnement, **pour l'aligner avec le zonage « A / B / C »** ; les **articles 2 *sexies* et *septies*** ouvrent la possibilité de dérogations au cas par cas pour les projets industriels et logistiques.

En vue de faciliter la requalification des **zones d'activité économique**, et notamment des zones commerciales d'entrée de ville, la proposition de loi propose que puisse être **dérogé, au cas par cas, aux règles du PLU(i) relatives aux destinations**, afin d'y créer des logements (**art. 2**). Afin de favoriser la mixité fonctionnelle, l'**article 2 *bis*** propose de **dispenser de toute autorisation d'urbanisme certains changements de destination**, et de permettre à un local d'avoir plusieurs destinations.

En vue d'assouplir les contraintes pesant sur les constructeurs, les députés ont également réaffirmé que les autorisations d'urbanisme étaient délivrées conformément aux règles de densité en vigueur (art. 2 *quater*). Ils ont aussi permis de **substituer à l'obligation de réalisation de places de stationnement la réalisation de places de vélo** (**art. 2 *quinquies***) et **assoupli les contraintes de solarisation pour les parkings** existants (**art. 1er *bis* D**).

B. FACILITER LA GESTION PAR LES COLLECTIVITÉS DE LEUR PATRIMOINE IMMOBILIER

Afin d'amplifier l'offre en ingénierie à disposition des collectivités, la proposition de loi permet à une commune d'**adhérer à un établissement public foncier local (EPFL), indépendamment de l'EPCI** dont elle est membre (**art. 1er**). La procédure de modification du périmètre des EPF d'État a également été allégée par l'Assemblée nationale et **élargit les compétences des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA-IN) à la maintenance et à l'entretien (art. 1er)**.

Délai d'amortissement de la solarisation des bâtiments existants, dans les cas les plus défavorables

Enfin, la proposition de loi relevait à **1 100 m² d'emprise au sol le seuil d'assujettissement des bâtiments existants non résidentiels aux obligations de solarisation ou végétalisation en toiture à horizon 2028 (art. 1er)**.

C. ACCÉLÉRER ET FACILITER LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME, NOTAMMENT POUR LES AMÉNAGEMENTS D'AMPLEUR

Afin de faciliter les opérations d'aménagement d'ampleur, l'**article 3** permet la délivrance de **permis d'aménager multisites** sous régime de lotissement et l'**article 3 *bis* dispense d'autorisation d'urbanisme et du respect des règles d'urbanisme de fond les aménagements temporaires liés aux chantiers** de construction des centrales **nucléaires**.

En outre, dans l'optique d'améliorer la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme, les députés ont proposé d'aligner la durée de validité des autorisations connexes sur celle du permis de construire (**art. 3 *bis* A**), de **cristalliser les règles applicables au permis modificatif pendant trois ans** (**art. 3 *bis* B**) et de recourir au permis modificatif pour présenter une nouvelle demande à la suite d'un refus d'autorisation, avec une durée d'instruction réduite (art. 6).

Afin de lutter contre la cabanisation sur le littoral guyanais, les **articles 1er *bis* B et 1er *bis* C** proposent d'**alléger les autorisations d'urbanisme en Guyane**.

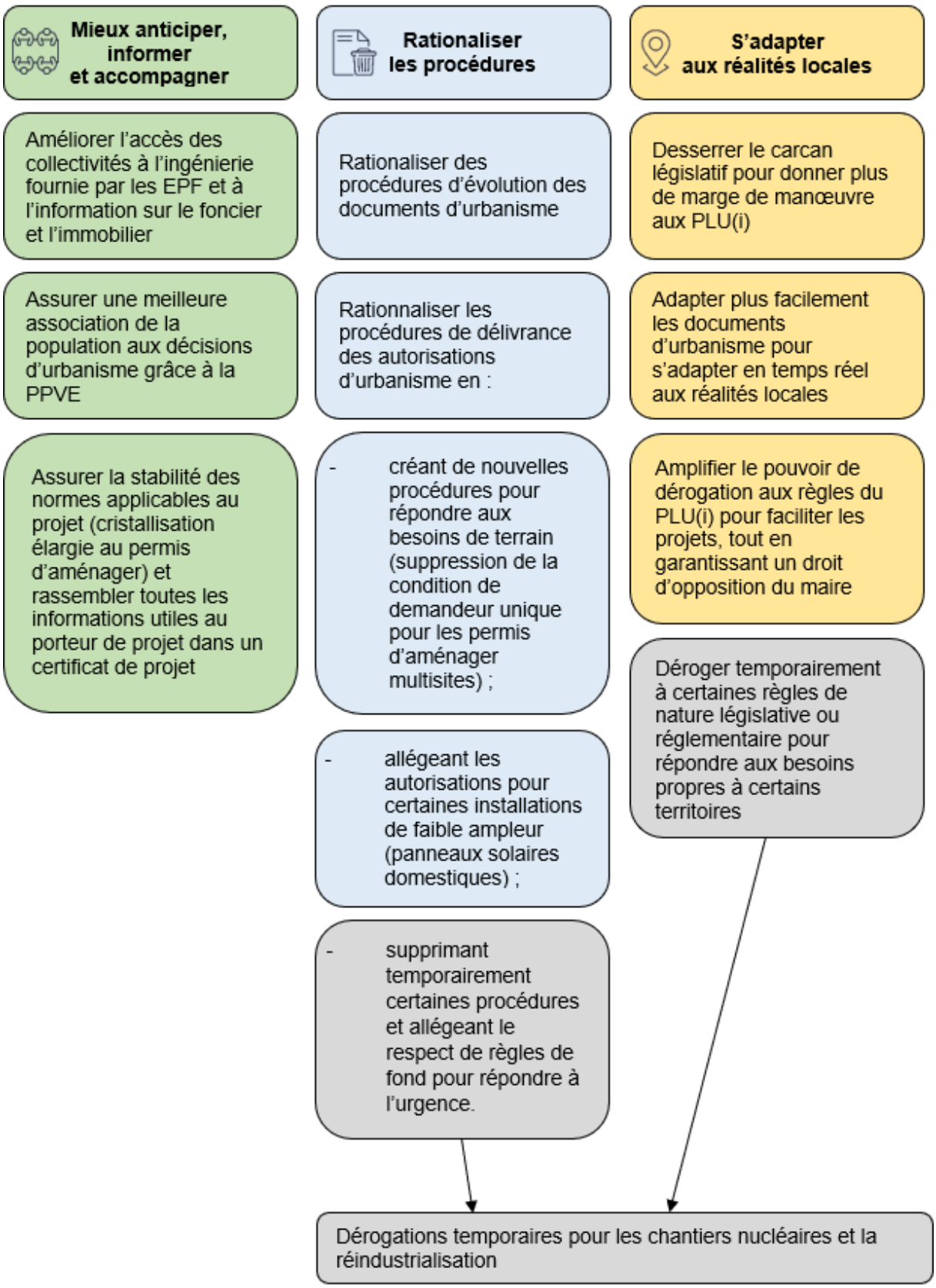
D. UNE MESURE ORPHELINE : FACILITER L'ACCUEIL DES SALARIÉS DANS LES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE

En dépit de l'intitulé du texte, l'unique disposition relative à l'amplification de l'offre de logement, qui figure à l'**article 2**, permet de **déroger temporairement au seuil de 30 % de publics vulnérables accueillis dans les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) pour y loger des salariés, dans les territoires soumis à des enjeux de développement économique particuliers**. En complément, **l'article 3 *bis* dispense de**

toute formalité d'urbanisme et du respect des règles de fond les constructions pour loger les salariés des grands chantiers nucléaires.

3. LES APPORTS DE LA COMMISSION : RENDRE LA MAIN AUX ÉLUS POUR ADAPTER LES RÈGLES AUX ENJEUX DES TERRITOIRES

Les 3 piliers de la simplification



A. DES MESURES UTILES MAIS POINTILLISTES

1. Une loi « logement » qui se fait toujours attendre

En dépit de son intitulé, le texte ne comporte **aucune disposition structurelle relative à l'augmentation de l'offre de logement**, les dispositions relatives aux RHVS et aux chantiers nucléaires ne présentant qu'un **caractère ciblé, temporaire et dérogatoire**.

Le texte **manque ainsi sa cible**, et les rapporteurs déplorent qu'il ne permette pas de répondre aux attentes légitimes sur ce sujet crucial pour chacun de nos concitoyens et pour la cohésion de notre société.

« À quand une grande loi sur le logement ? »

Sylviane Noël, rapporteure

---

2. Une réforme manquée du code de l'urbanisme

Alors que la réforme des procédures d'urbanisme fait l'objet d'attentes fortes de la part de l'ensemble des acteurs, la commission regrette que là aussi le caractère « patchwork » du texte, **au champ à la fois très divers et trop ciblé**, ne permette pas d'engager des chantiers structurants, comme la réforme des procédures de déclaration d'intérêt général et de mise en compatibilité. Elle s'interroge d'autant plus sur le calendrier resserré d'examen du texte que la délégation aux collectivités territoriales du Sénat a engagé une **mission d'information sur la simplification des règles d'urbanisme et du logement, dont les conclusions auraient utilement pu enrichir les débats sur le texte**.

B. FACILITER L'ADAPTATION DES DOCUMENTS D'URBANISME SANS LES DÉVITALISER

1. Faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme, tout en conservant certaines garanties

La rationalisation des procédures d'évolution des documents d'urbanisme doit être soutenue. Elle permettra d'accélérer les modifications les moins impactantes et apportera de la lisibilité et de la sécurité juridique aux élus.

En revanche, il demeure essentiel de **garantir l'adhésion de la population aux évolutions structurantes de documents qui modèlent leur cadre de vie**. C'est pourquoi, en accord avec les associations d'élus, la commission a **modulé la hausse du seuil d'augmentation de la constructibilité au-dessus duquel une enquête publique est obligatoire**, pour le porter de 20 à 30 %.

C'est aussi pourquoi, tout en ouvrant **la possibilité de recourir à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) à la place de l'enquête publique**, pour accélérer les procédures d'évolution des documents d'urbanisme, la commission a précisé qu'un dossier papier devrait obligatoirement être mis à disposition en mairie.

2. Permettre une meilleure appréhension par les collectivités des outils disponibles

Compte tenu du coût et des délais d'élaboration des documents d'urbanisme, la commission a **rétabli la caducité automatique des Scot**, tout en maintenant une obligation d'évaluation périodique du Scot, et elle a ouvert la voie à une **fusion des Scot et PLU(i) de périmètres identiques** en un même document, afin de mutualiser les procédures et les coûts.

En outre, pour faciliter l'accès des communes, y compris les plus petites, aux outils d'ingénierie et de portage foncier que constituent les EPF, la commission a **ouvert la possibilité aux communes non compétentes en matière de document d'urbanisme de se voir couvertes par un EPF d'État**, **permis aux communes d'adhérer de manière autonome à un EPFL dès sa création** et **supprimé le droit d'opposition du préfet à la création ou à la transformation d'un EPFL**.

Par ailleurs, afin de mieux préparer et cibler les opérations d'aménagement et de requalification urbaine, les services fiscaux pourront **transmettre aux collectivités**, mais

aussi aux services de l'État et à ses opérateurs compétents **une liste élargie d'informations relatives au logement et à l'immobilier**.

C. ACCÉLÉRER ET FACILITER LA RÉALISATION DES PROJETS

1. Amplifier les possibilités de déroger pour mieux s'adapter aux réalités locales

a) Des dérogations élargies pour faire face aux problématiques des milieux urbains comme des milieux ruraux

Afin de répondre aux demandes récurrentes des associations d'élus, la commission a **étendu à l'ensemble des communes les possibilités de dérogations au cas par cas aux règles du PLU(i)**.

Soutenant l'ambition de requalifier à grande échelle les zones commerciales d'entrée de ville (la « France moche »), la commission a **enrichi le texte pour le rendre plus opérant**, en permettant de déroger au cas par cas aux règles d'urbanisme de fond applicables dans ces zones, en vue **de permettre l'application de règles adaptées à des bâtiments d'habitation**, et en permettant également l'**implantation** à titre dérogatoire **d'équipements publics, afin d'approfondir la mixité fonctionnelle** de ces nouveaux quartiers. Elle a en outre précisé les conditions dans lesquelles les dérogations aux règles de destination pourraient être refusées.

Afin de permettre la valorisation d'un patrimoine bâti, souvent de qualité, et de contribuer à la redynamisation des campagnes, la commission a également **élargi les possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles et forestiers désaffectés dans les zones « NAF » à la création de tous types d'activités**, y compris pour les bâtiments non « pastillés » dans le PLU(i).

Sur le sujet sensible des places de stationnement, la commission a **supprimé les dispositions d'application générale de l'article 2 *quinquies* au profit de l'inscription dans le PLU(i) de règles adaptées** en matière de stationnement, notamment pour le logement social.

b) Sécuriser le pouvoir des élus locaux en matière d'urbanisme

Alors que les cas de dérogation aux règles d'urbanisme locales se multiplient, la commission a **sécurisé l'accord du maire sur ces dérogations, dans les cas où il ne possède pas la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme** : cette disposition vaudra pour toutes les dérogations au cas par cas prévues par le code de l'urbanisme, ainsi que pour le cadre dérogatoire prévu à l'article 3 *bis* pour les logements et autres infrastructures liées aux chantiers nucléaires.

Afin de **préserver l'équilibre des compétences tant des autorités chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme que de celles chargées de la délivrance des autorisations**, la commission a également supprimé toutes les mesures de dérégulation excessives, notamment celles qui supprimaient de manière indifférenciée les autorisations d'urbanisme, ou qui permettaient au maire de déroger seul aux règles du PLU(i) pour des projets de très grande ampleur.

« Je suis un partisan de la subsidiarité : il faut s'adapter aux réalités locales. »

Guislain Cambier, rapporteur

---

2. Simplifier les procédures et lever les contraintes sur les porteurs de projets

Afin d'accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme pour certains projets structurants, la commission a permis l'**utilisation de la PPVE pour les projets de logements en zone tendue** et a supprimé l'obligation de déclaration préalable pour l'installation de panneaux solaires domestiques.

Elle a également **approuvé la qualification automatique de projet d'intérêt majeur (PIG) des gros réacteurs nucléaires**, afin d'accélérer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

La commission a également procédé à des simplifications des règles de fond, pour lever la contrainte économique et juridique sur les porteurs de projet : **les obligations de solarisation** des bâtiments existants seront désormais strictement calquées sur le droit européen (**« dé-surtransposition »**). En outre, **la condition de demandeur unique pour les permis d'aménager multisites a été levée**.

Compte tenu de leur caractère temporaire et ciblé, la commission a également approuvé la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme de fond **pour les projets liés aux chantiers nucléaires** (tout en sécurisant la procédure), **ainsi qu'aux seuils de logements réservés aux publics vulnérables dans les RHVS** - disposition qu'elle a par ailleurs élargie aux travailleurs saisonniers et en mobilité.

En outre, considérant que **la concertation, l'information et la sécurisation** quant aux règles applicables de l'ensemble des acteurs en amont des procédures administratives est **un facteur clé de l'accélération des projets**, la commission a créé un **nouveau certificat de projet**, rassemblant l'ensemble des informations nécessaires à la réalisation d'un projet, à destination des porteurs de projets de création de logements, et a **élargi la cristallisation des règles applicables au permis modificatif au permis d'aménager**.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport de la commission des affaires économiques du Sénat sur la crise du logement (avril 2024)**
- **Rapport de la commission des affaires économiques du Sénat sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (juin 2024)**
- **Rapport de la Cour des comptes sur la délivrance des permis de construire (septembre 2024)**
- **Rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat sur le pouvoir préfectoral de dérogation (février 2025)**

Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

Guislain Cambier

Rapporteur

Sénateur
du Nord
(Union Centriste)

Sylviane Noël

Rapporteure

Sénatrice
de la Haute-Savoie
(Les Républicains)

Commission
des affaires économiques

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif

…la proposition de loi de

SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT

Soucieuse d'apporter des solutions pragmatiques et concrètes à la crise sans précédent que traverse le secteur du logement, largement documentée par de récents travaux parlementaires, la commission des lois s'est **saisie pour avis de l'ensemble des articles de la proposition de loi** de simplification du droit de l'urbanisme et du logement déposée par le député Harold Huwart et s'est vue **déléguer, au fond, les articles 4, 5 et 7 relatifs au contentieux de l'urbanisme.**

Partant d'un constat partagé avec les acteurs du logement et les élus locaux, la commission a souhaité **approuver, sans réserve, les objectifs d'accélération du traitement des recours contentieux et de simplification des documents d'urbanisme afin de faciliter les constructions pour apporter de premières solutions à cette crise du logement**.

Regrettant l'absence de projet de loi relatif au logement, la commission a, à l'initiative du rapporteur Marc-Philippe Daubresse, **substantiellement enrichi la proposition de loi par l'adoption de dix-sept amendements** visant à **renforcer les prérogatives des maires, amplifier les simplifications proposées, et ajouter plusieurs mesures en faveur d'une accélération plus efficace du traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme.**

Elle a, à l'inverse, **supprimé plusieurs dispositions qui apparaissaient soit manquer leur cible** en alourdissant les procédures existantes, **soit complexifier le droit existant** par des dérogations vidant de leur sens les dispositions du droit de l'urbanisme.

1. UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT IMPUTABLE, EN LARGE PARTIE, À DES FREINS PROCÉDURAUX ET CONTENTIEUX

Largement documentée, notamment par les travaux du Sénat**, la crise que traverse aujourd'hui le secteur du logement et de l'urbanisme en France est sans précédent**[1] : chute des volumes des constructions neuves, baisse des transactions dans l'ancien, raréfaction des crédits immobiliers, blocages des constructions de logements sociaux et progression du mal logement en sont les principaux symptômes.

À titre d'exemple, de février 2024 à janvier 2025, **seuls 332 100 logements ont été autorisés à la construction**, soit 42 900 de moins que lors des douze mois précédents, représentant une chute de 11,4 %. En comparaison avec les volumes de logements autorisés à la construction avant la crise sanitaire, cette baisse se chiffre à -28 %[2].

Cette crise sans précédent trouve son origine dans une **multitudes de facteurs désormais connus et analysés**, à commencer par la complexité du droit de l'urbanisme et les nombreux freins procéduraux et contentieux pesant sur les projets.

[1] Rapport d'information relatif à la crise du logement, n° 567 (2023-2024), fait par Dominique Estrosi-Sassone, Viviane Artigalas et Amel Gacquerre au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 30 avril 2024, p. 8.

[2] « Construction de logements – résultats à fin janvier 2025 », Statsinfos, Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, p.1.

Ainsi, le rapport thématique de la Cour des comptes de septembre 2024 résume à juste titre des constats partagés par l'ensemble des acteurs de la construction et du logement **: de nombreuses contraintes s'imposent aux élus dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ; l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme engagent des « démarches compliquées, longues et coûteuses » ; les pétitionnaires sont encore confrontés à un « contentieux de masse »**[1]**.**

Sur ce dernier point, force est de constater que **les juridictions administratives sont confrontées à une hausse continue et significative du volume contentieux** : de 2000 à 2024, les entrées contentieuses en données nettes ont progressé de 139 % en première instance et de 86 % en appel. La progression des entrées devant les tribunaux administratifs s'accentue encore très nettement sur la période la plus récente : de 6,85 % en 2023, elle est passée à 8,45 % en 2024, pour atteindre 18,8 % durant les quatre premiers mois de l'année 2025[2].

Autre illustration des causes de la crise actuelle du logement, **la complexification et la rigidité des dispositions des documents d'urbanisme et de planification obèrent la capacité des acteurs locaux comme des constructeurs à faire émerger des projets d'intérêt général, notamment l'augmentation de l'offre de logements en zone tendue par le biais** de la densification du bâti ou de la multimodalité des constructions.

Enfin, nombre d'élus locaux déplorent les **difficultés qu'ils rencontrent pour faire respecter les règlementations en matière d'urbanisme**, singulièrement s'agissant du phénomène de « cabanisation », empêchant de sanctionner efficacement et rapidement les contrevenants.

2. UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE DE SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT RÉUNISSANT UN ENSEMBLE DISPARATE DE MESURES

A. EN L'ABSENCE DE PROJET DE LOI DÉDIÉ À L'URBANISME ET AU LOGEMENT, LE CHOIX D'UN VÉHICULE PARLEMENTAIRE INITIALEMENT RÉDUIT À QUATRE ARTICLES

Prenant acte de l'absence de projet de loi dédié à l'urbanisme et au logement, qui aurait permis au Parlement de disposer d'une étude d'impact et de l'analyse du Conseil d'État sur des mesures modifiant en profondeur des pans entiers du droit de l'urbanisme, Harold Huwart et les députés du groupe LIOT ont fait le choix de **répondre aux attentes des élus locaux et du secteur de la construction en déposant une proposition de loi concentrée en quatre articles**.

Elle visait ainsi à :

- **permettre de recourir à la procédure de modification simplifiée** lorsque les possibilités de construction sont majorées (article 1er) ;

- **autoriser l'autorité compétente en matière d'urbanisme à déroger au plan local d'urbanisme (PLU) pour construire des logements** dans des zones d'activité et à étendre à l'ensemble des communes (zones A et B1) la possibilité de déroger au PLU pour majorer les règles de construction en vue de construire ou d'agrandir des logements (article 1er) ;

- **faciliter la mobilisation de logements ou d'hébergements existants pour loger temporairement les travailleurs dans des zones de réindustrialisation** au sein de résidences mobilités qui seraient nouvellement créées (article 2) ;

- **étendre les outils à disposition des maires pour leurs projets fonciers et d'aménagement**, en autorisant les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national notamment à réaliser l'entretien et la maintenance des équipements publics ou en

[1] « *La délivrance des permis de construire – Un parcours complexe dans un cadre instable », Rapport thématique de la Cour des Comptes, septembre 2024, p. 2 à 4.*

[2] Réponses au questionnaire du rapporteur transmises par la DACS.

facilitant l'adhésion des communes compétentes en matière d'urbanisme à l'établissement public foncier local (EPFL) qui couvre leur territoire (article 2) ;

- **accélérer les projets** en élargissant le champ de procédures comme le permis d'aménager multisites qui permet de sécuriser des projets d'ampleur tout en allégeant la charge administrative (article 3) ;

- **réduire les délais contentieux** par la diminution du délai pour former un recours administratif et par le caractère non suspensif de ce dernier (article 4) ;

- **lutter contre les phénomènes de « cabanisation »** en instituant une amende administrative et en renforçant l'astreinte déjà existante (article 4).

B. UNE PROPOSITION DE LOI ENRICHIE PAR L'ADOPTION DE DIX-NEUF ARTICLES DISPARATES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été **enrichie par dix-neuf articles additionnels couvrant des champs très large**s :

- **assouplissements des procédures d'évolution des documents d'urbanisme** (article 1er A) et cristallisation des règles applicables au permis modificatif (articles 3 *bis* A et 3 *bis* B) ;

- évolutions des **autorisations d'urbanisme en Guyane** (articles 1er *bis* A, 1er *bis* B et 1er *bis* C) ;

- assouplissements des **obligations de solarisation des parkings** (article 1er *bis* D), de **stationnement** (article 2 *quinquies*), et **de développement des mines et centrales nucléaires** (articles 2 *septies* et *octies*) ;

- **dispenses d'autorisation d'urbanisme pour certains changements de destination** ou pour modifier la densité figurant dans le PLU (articles 2 *bis* à 2 *quater*) ;

- institution d'une procédure **d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme** (article 5) ;

- **réduction des délais de recours contentieux de dix à six mois pour la construction de logements sociaux** (article 7).

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : LEVER LES FREINS PROCÉDURAUX ET JURIDIQUES POUR ACCÉLERER LES CONSTRUCTIONS PAR L'ADOPTION DE DISPOSITIFS LIMITÉS ET SIMPLIFICATEURS

A. SUR LE PRINCIPE, APPROUVER SANS RÉSERVE LES OBJECTIFS D'ACCÉLÉRATION DES RECOURS CONTENTIEUX ET DE SIMPLIFICATION DES DOCUMENTS D'URBANISME VISANT À ACCÉLÉRER LES CONSTRUCTIONS

Partant d'un constat partagé avec les acteurs du logement et les élus locaux, la commission a **approuvé, sans réserve, les objectifs d'accélération du traitement des recours contentieux et de simplification des documents d'urbanisme afin de faciliter les constructions pour apporter de premières solutions à la crise actuelle du logement**.

À l'initiative du rapporteur, elle a, en conséquence, **accueilli favorablement l'ensemble des dispositions permettant de renforcer les outils à la main des maires bâtisseurs**, simplifier les procédures enserrant les projets de construction et l'établissement des documents d'urbanisme et sécuriser lesdits documents en accélérant et limitant les recours à leur encontre.

B. AMPLIFIER LES SIMPLIFICATIONS PROPOSÉES EN ÉLARGISSANT LE CHAMP D'APPLICATION DES DISPOSITIFS ET EN ASSOUPLISSANT LES PROCÉDURES

La commission, à l'initiative du rapporteur, a **enrichi les dispositifs de simplification proposés**, tantôt en **élargissant leur champ d'application** souvent inutilement réduit par des critères trop restrictifs, tantôt en **assouplissant les procédures dites « simplifiées »,** parfois inutilement rigides comme l'ont souligné les élus locaux auditionnés par le rapporteur.

Ainsi, elle a **étendu à l'ensemble des communes** – non plus aux seules communes en zone tendue – **la faculté ouverte aux maires d'accorder une autorisation d'urbanisme dérogeant aux règles des documents d'urbanisme**.

Poursuivant la même logique, la commission a, à l'initiative du rapporteur, **simplifié la procédure visant à faciliter la construction de logements au sein des zones d'activité économique**, lorsque le règlement du plan local d'urbanisme l'interdit.

Enfin, elle a souhaité rendre **plus efficiente la généralisation du permis d'aménager multidestinations** en supprimant, d'une part, la condition de demandeur unique et, d'autre part, le critère d'unicité du projet, conformément aux attentes des acteurs du logement exprimées lors des auditions.

C. SUPPRIMER LES ÉVOLUTIONS CONTREPRODUCTIVES ET CRÉATRICES DE NOUVELLES COMPLEXITÉS

1. Supprimer les évolutions proposées alourdissant le traitement des recours contentieux ou rendant impossible tout contradictoire

Sans remettre en cause la nécessité de trouver des moyens de limiter les recours abusifs en matière d'urbanisme, la commission a **supprimé deux articles de la proposition de loi qui présentaient d'importantes difficultés opérationnelles, sans bénéfice tangible quant à l'accélération des délais de recours**.

Elle a ainsi **supprimé l'article 5 visant à instituer une procédure d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme** qui alourdirait inutilement les procédures et pourrait, contrairement aux objectifs ainsi poursuivis, allonger les délais de traitement de ces recours.

Poursuivant la même logique, elle a considéré qu'il n'était **ni réaliste ni souhaitable, eu égard aux droits au recours et à la nécessité de respecter une procédure contradictoire, de maintenir l'article 7** qui vise à réduire de dix à six mois les délais de traitement des contentieux en matière de logement locatif social.

2. Supprimer et réduire la portée des dérogations en matière d'évolution des documents d'urbanisme

Prenant acte des inquiétudes évoquées par les élus locaux dans le cadre des auditions du rapporteur, la commission a **supprimé ou réduit la portée de certaines dérogations proposées en matière d'évolution et d'établissement des documents d'urbanisme**. Celles-ci revenaient davantage à complexifier le droit existant par des dérogations vidant de leur portée les règles d'évolution des documents d'urbanisme qu'à le simplifier et semblaient, de ce fait, mal comprises par les élus locaux.

Ainsi, à l'initiative du rapporteur, la commission a limité la dérogation au seuil de majoration des constructions dans une zone déterminée du plan local d'urbanisme au-delà duquel il est nécessairement recouru à une enquête publique lors de la procédure de modification de ce dernier, en le ramenant de 50 % à 30 %.

D. COMPLÉTER LA PROPOSITION DE LOI PAR DES MESURES DE SIMPLIFICATION APPÉLÉES DE LEURS VŒUX DE LONGUE DATE PAR LES ACTEURS DU LOGEMENT ET LES ÉLUS LOCAUX

1. Utiliser tous les gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme

La commission a souhaité, par l'adoption de cinq mesures proposées par son rapporteur, **utiliser l'ensemble des gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme,** en :

- **rétablissant la réduction de deux à un mois du délai de recours gracieux** ou hiérarchique formé à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir et supprimant son effet suspensif ;

- **proposant une double évolution du régime de la police administrative de l'urbanisme** en mettant fin au caractère suspensif de l'opposition, devant le juge administratif, à l'état exécutoire pris en application de l'amende ou de l'astreinte ordonnée, tout en permettant au préfet de département, après mise en demeure, de mettre en œuvre les outils de police administrative en lieu et place de l'autorité compétente en matière d'urbanisme ;

- **limitant l'intérêt à agir des personnes recevables à introduire un recours contre un document d'urbanisme** en conditionnant cette recevabilité à leur participation préalable aux **procédures de participation du public** ;

- **encadrant dans un délai de deux mois les demandes de substitution de motifs** dans le cadre des recours formés à l'encontre de refus d'autorisation d'urbanisme ;

- **garantissant l'exclusion de l'invocation des vices de forme et de procédure par voie d'exception** dans le cadre d'un recours dirigé contre un acte réglementaire, conformément à une jurisprudence du Conseil d'État plus favorable que le droit de l'urbanisme.

2. Apporter de nouvelles simplifications en matière d'évolution des documents d'urbanisme, de surélévation et pour répondre à des situations locales spécifiques

Enfin, la commission a souhaité compléter la proposition de loi **par cinq nouvelles simplifications appelées de leurs vœux par les acteurs du logement comme les élus locau**x, afin de renforcer le souffle simplificateur du texte.

En premier lieu, elle a adopté deux amendements du rapporteur visant à **offrir aux maires et aux présidents d'intercommunalités la faculté d'organiser en lieu et place d'une enquête publique, une procédure de participation du public par voie électronique – PPVE**.

En deuxième lieu, elle a **conforté les dispositions dérogeant à l'obligation d'enquête environnementale en cas de modification du PLU**.

En troisième lieu, pour tenir compte de la situation de nombreux SCoT établis sur le périmètre d'un seul et unique établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, elle a **autorisé l'adoption d'un document unique valant à la fois SCoT et PLUi**.

En quatrième lieu, elle a **favorisé les surélévations et transformations** en laissant à l'autorité compétente la possibilité d'accorder un permis en dépit des règles applicables au moment de la demande, y compris en cas de non-conformité de la construction initiale.

Enfin, elle a rétabli, à l'initiative du rapporteur, **la suppression du dispositif existant de caducité du SCoT, jugeant ses conséquences excessives pour les communes** se voyant alors privées de tout document d'urbanisme y compris à cause d'un simple retard dans l'élaboration du SCoT.

Réunie le 4 juin 2025, la commission a donné un avis favorable à l'adoption la proposition de loi ainsi modifiée.

Le projet de loi sera examiné en séance publique le 17 juin 2025.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport d'information relatif à la crise du logement, n° 567 (2023-2024), fait par Dominique Estrosi-Sassone, Viviane Artigalas et Amel Gacquerre au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 30 avril 2024.**
- ***« La délivrance des permis de construire – Un parcours complexe dans un cadre instable », Rapport thématique de la Cour des Comptes, septembre 2024.***

Muriel Jourda

Président de la commission

Sénateur (Les Républicains) du Morbihan

Marc-Philippe Daubresse

Rapporteur pour avis

Sénateur (Les Républicains) du Nord

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif