

...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 local¹



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 2023²

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 + »).

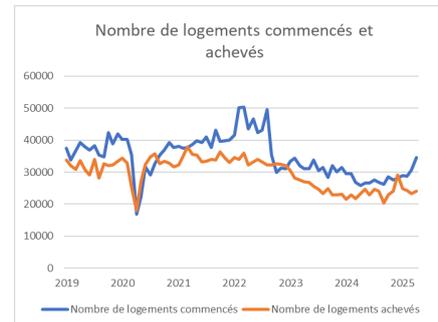
² <https://www.banquedesterritoires.fr/logement-neuf-desastre-en-2024-espoir-en-2025>.

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. 1^{er} A**) ;
- supprime la **caducité automatique des Scot** (**art. 1^{er}**). 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. 1^{er} 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. 1^{er} 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. 1^{er}**). 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. 1^{er})**.



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. 1^{er})**.

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 **crystalliser 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 1^{er} bis B et 1^{er} bis C** proposent d'**alléger les autorisations d'urbanisme en Guyane**.

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

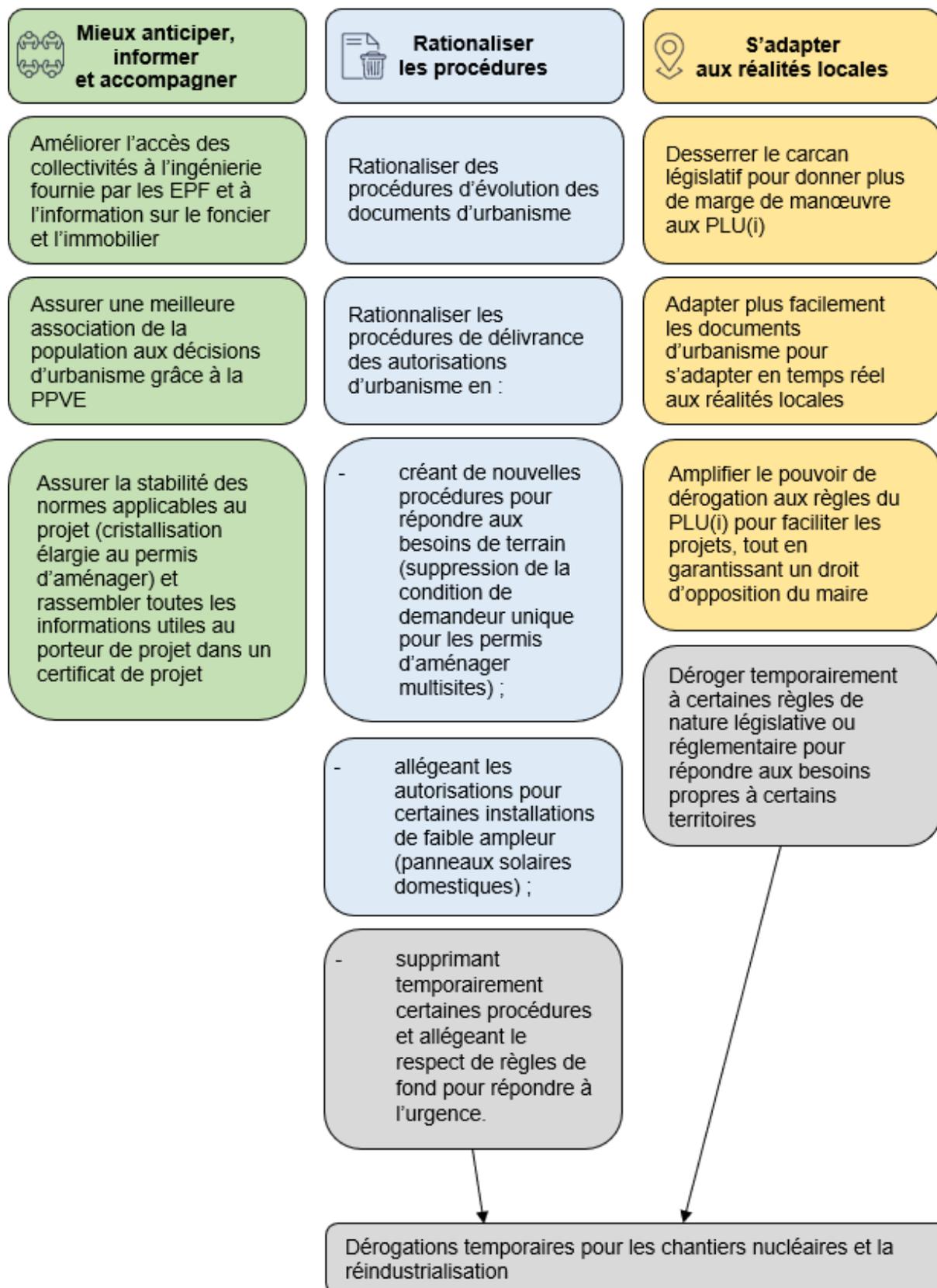


En dépit de l'intitulé du texte, l'unique disposition relative à l'amplification de l'offre de logement, qui figure à l'**article 2**, permet de **déroger temporairement au seuil de 30 % de publics vulnérables accueillis dans les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) pour y loger des salariés, 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](#)

