



...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<sup>1</sup>** : 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 %<sup>2</sup>.

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.

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

<sup>2</sup> « 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 »<sup>1</sup>.**

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'accroît 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<sup>2</sup>.

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 réglementations 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 1<sup>er</sup>) ;
- **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 1<sup>er</sup>) ;
- **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

<sup>1</sup> « 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.

<sup>2</sup> 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 larges** :

- **assouplissements des procédures d'évolution des documents d'urbanisme** (article 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> *bis* A, 1<sup>er</sup> *bis* B et 1<sup>er</sup> *bis* C) ;

- assouplissements des **obligations de solarisation des parkings** (article 1<sup>er</sup> *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 ACCÉLÉRER 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 ASSOUPLEISSANT 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 locaux**, 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](#)