

N° 684

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2025

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de simplification du droit de l'urbanisme et du logement,

Par M. Marc-Philippe DAUBRESSE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1240, 1378 et T.A. 113

Sénat : 632 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT IMPUTABLE, EN LARGE PARTIE, À DES FREINS PROCÉDURAUX ET CONTENTIEUX	5
II. UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE DE SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT RÉUNISSANT UN ENSEMBLE DISPARATE DE MESURES	7
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.....	7
B. UNE PROPOSITION DE LOI ENRICHIE PAR L'ADOPTION DE DIX-NEUF ARTICLES DISPARATES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	8
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : LEVER LES FREINS PROCÉDURAUX ET JURIDIQUES POUR ACCÉLÉRER LES CONSTRUCTIONS PAR L'ADOPTION DE DISPOSITIFS LIMITÉS ET SIMPLIFICATEURS	8
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.....	8
B. AMPLIFIER LES SIMPLIFICATIONS PROPOSÉES EN ÉLARGISSANT LE CHAMP D'APPLICATION DES DISPOSITIFS ET EN ASSOUPLEISSANT LES PROCÉDURES..	9
C. SUPPRIMER LES ÉVOLUTIONS CONTREPRODUCTIVES ET CRÉATRICES DE NOUVELLES COMPLEXITÉS.....	9
1. <i>Supprimer les évolutions proposées alourdissant le traitement des recours contentieux ou rendant impossible tout contradictoire</i>	<i>9</i>
2. <i>Supprimer et réduire la portée des dérogations en matière d'évolution des documents d'urbanisme</i>	<i>10</i>
D. COMPLÉTER LA PROPOSITION DE LOI PAR DES MESURES DE SIMPLIFICATION APPELÉES DE LEURS VŒUX DE LONGUE DATE PAR LES ACTEURS DU LOGEMENT ET LES ÉLUS LOCAUX	10
1. <i>Utiliser tous les gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme</i>	<i>10</i>
2. <i>Apporter de nouvelles simplifications en matière d'évolution des documents d'urbanisme, de surélévation et pour répondre à des situations locales spécifiques</i>	<i>11</i>
EXAMEN DES ARTICLES	13
• Articles 1^{er} A et 1^{er} B (nouveau) Clarification des modalités de recours aux procédures de révision ou de modification des documents d'urbanisme	13
• Article 1^{er} Diverses mesures de modification du droit de l'urbanisme et du droit de la construction	16

• <i>Article 2</i> Rôle des résidences hôtelières à vocation sociale et dispositions relatives aux dérogations au plan local d'urbanisme.....	19
• <i>Article 3</i> Généralisation des permis d'aménager multi-sites.....	21
• <i>Article 4</i> Renforcement des sanctions en cas de travaux illégaux et réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme.....	23
• <i>Article 5 (supprimé)</i> Institution d'une procédure d'admission préalable pour l'ensemble des recours en matière d'urbanisme.....	33
• <i>Article 7 (supprimé)</i> Raccourcissement de dix à six mois des délais de contentieux en matière de logement locatif social.....	35
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 39
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	 53
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 55
 LA LOI EN CONSTRUCTION	 57

L'ESSENTIEL

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.

I. 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.

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.

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 %¹.

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.

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 »**².

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 2025³.

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.

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

² « 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.

³ Réponses au questionnaire du rapporteur transmises par la DACS.

II. 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^{er}) ;

- **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^{er}) ;

- **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 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^{er} 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^{er} *bis* A, 1^{er} *bis* B et 1^{er} *bis* C) ;

- assouplissements des **obligations de solarisation des parkings** (article 1^{er} *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).

III. 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 APPELÉES 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.

*

* *

La commission a donné un avis favorable à l'adoption la proposition de loi **ainsi modifiée**

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} A et 1^{er} B (nouveau)

Clarification des modalités de recours aux procédures de révision ou de modification des documents d'urbanisme

L'article 1^{er} A clarifie les modalités de recours aux procédures de révision ou de modification des documents d'urbanisme ou de planification selon le type d'évolution envisagée.

La commission, saisie pour avis, **s'est montrée favorable à ces évolutions**, et a souhaité les prolonger en **facilitant l'usage de la procédure de participation du public par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique**.

Elle a, par ailleurs, proposé en concertation avec les rapporteurs de la commission des affaires économiques, l'adoption d'un article additionnel (article 1^{er} B) visant à **recourir à la procédure de consultation du public par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique pour la réalisation de projets de logement dans les zones où la disponibilité en logements abordables est particulièrement faible**.

1. Le dispositif proposé : réserver la procédure de révision aux évolutions des documents structurants et stratégiques du SCoT et du PLU(i)

Les évolutions des deux principaux documents d'urbanisme – le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU) – sont permises par **deux principales procédures, dont les contraintes sont de nature et d'ampleur différentes** : d'une part, la procédure de révision, semblable à la procédure d'élaboration du document ; d'autre part, la procédure de modification, plus allégée s'agissant des évaluations environnementales, des concertations du public à conduire et décidée par l'autorité compétente en matière d'urbanisme et non par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant.

Ainsi, aux termes de l'article L. 143-29 du code de l'urbanisme, **la procédure de révision du SCoT s'applique obligatoirement pour deux types d'évolutions du document** :

- un **changement portant sur les dispositions du projet d'aménagement stratégique (PAS)** ;

- **une modification des dispositions du document d'orientation et d'objectifs (DOO)** relatives aux enjeux de préservation d'environnement et des ressources naturelles, de prévention des risques naturels, de transition

écologique et climatique¹ ou relatives aux orientations de la politique de mobilité dans un objectif de diminution de l'usage individuel de l'automobile dans le cadre de la politique de l'habitat.

L'ensemble des modifications du DOO, à l'exception des deux précitées, relèvent d'une procédure de modification du SCoT, nécessitant, en fonction des cas, la réalisation d'une enquête publique.

De façon analogue, **la procédure de révision s'impose pour certaines évolutions du PLU :**

- d'une part, **la modification des orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**, sous réserve de rares exceptions ;

- d'autre part, **des modifications qui relèvent des orientations d'aménagement et de programmation (OPA) ou du règlement** relatives : à la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ; à la réduction d'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 ; à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui, dans les six ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives ; et à la création d'orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté.

Face à ces incohérences et afin d'assouplir les conditions d'évolution des documents d'urbanisme pour faciliter les démarches des élus locaux, l'Assemblée nationale a introduit un nouvel article 1^{er} A visant à **clarifier les modalités de recours aux procédures de révision ou de modification des documents d'urbanisme ou de planification selon le type d'évolution envisagée.**

Ainsi, il est proposé de **réserver la procédure de révision des SCoT ou des PLU aux seules évolutions du document structurant, stratégique et programmatique, à savoir le PAS ou le PADD** suivant les cas. Ce faisant, la **procédure de modification devient la procédure de droit commun des évolutions** des orientations d'aménagement et de programmation et du règlement des PLU et des évolutions du document d'orientations et d'objectifs des SCoT.

¹ À l'exception des dispositions relatives au développement de la production d'énergies renouvelables, à la production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ou au stockage d'électricité ainsi qu'à l'identification des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables.

2. La position de la commission : accueillir favorablement ces simplifications en les complétant par un recours simplifié aux procédures de participation électronique du public

La commission s'est montrée favorable à ces simplifications appelées de leurs vœux par les élus locaux en ce qu'elles permettent non seulement de faciliter les évolutions des documents d'urbanisme mais également en ce qu'elles clarifient l'application des procédures d'évolution en les liant au type de document modifié en lieu et place de diverses exceptions souffrant de certaines incohérences.

Elle a, par ailleurs, proposé, à l'initiative du rapporteur et des rapporteurs de la commission des affaires économiques, une **double simplification du recours à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE)¹ en lieu et place de l'enquête publique**, afin tant de faciliter la participation du public par des modalités désormais éprouvées et accessibles que d'accélérer les procédures d'évolution des documents d'urbanisme.

Pour ce faire, elle a permis :

- à l'autorité compétente **de recourir, en lieu et place de l'enquête publique, à la PPVE pour ouvrir et organiser l'enquête publique prévue dans le cadre des procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme**. L'usage de cette possibilité demeurera facultatif ; sa pertinence sera appréciée par l'autorité compétente en fonction des situations locales (amendements COM-107 et COM-19 du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques) ;

- **dans les territoires où l'accès au logement est particulièrement difficile (zones tendues et communes en forte croissance démographique), que soit fait usage de la procédure de participation du public par voie électronique, en lieu et place de l'enquête publique**, lorsque la consultation du public est requise au titre du code de l'environnement (amendements COM-108 et COM-20 du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

Toutefois, afin de s'assurer que la fracture numérique ne constitue pas un obstacle à la pleine participation du public à l'élaboration et à l'évolution des documents d'urbanisme, elle a prévu, de manière dérogatoire par rapport au droit et à la pratique actuels en cas de recours à la PPVE, que la **mise à disposition du dossier dans les mairies concernées sera proposée automatiquement, et non pas seulement sur demande**.

Enfin, la commission a souhaité, pour davantage de clarté et par cohérence avec les autres prescriptions qui relèvent de dispositions législatives, inscrire dans la partie législative du code de l'urbanisme les dispenses d'évaluation environnementale, figurant actuellement dans sa

¹ Article L. 123-19 du code de l'environnement.

partie réglementaire (amendements **COM-109** et **COM-21** du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

La commission a **émis un avis favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} A ainsi modifié et de l'article 1^{er} B ainsi créé.

Article 1^{er}

Diverses mesures de modification du droit de l'urbanisme et du droit de la construction

L'article 1^{er} comporte **diverses modifications du droit de l'urbanisme et de la construction d'ampleur et de nature diverses**. La commission, saisie pour avis, a concentré ses travaux sur les dispositions autorisant **la modification du plan local d'urbanisme selon une procédure simplifiée en cas de majoration des possibilités de construction** et visant à **supprimer la caducité automatique du schéma de cohérence territoriale (SCoT)**.

Sans être opposée aux assouplissements permettant la modification simplifiée du PLU en cas de majoration des possibilités de constructions, elle a souhaité **en restreindre la portée de 50 à 30%** (contre 20% auparavant), répondant ainsi aux craintes des élus locaux.

Par ailleurs, elle a proposé de **rétablir la suppression de la caducité du SCoT**, prévue par la proposition de loi initiale, considérant que les conséquences de celles-ci étaient inutilement pénalisantes pour les communes.

Enfin, elle a complété cet article par une disposition visant à permettre **l'adoption d'un document unique valant à la fois SCoT et PLUI en cas d'établissement d'un SCoT sur le périmètre d'un seul et unique établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre**.

1. Deux dispositifs proposés relèvent du champ de compétence de la commission des lois, saisie pour avis : la caducité du SCoT et les conditions de recours à la procédure de modification simplifiée du PLU

L'article 1^{er} comporte des dispositions **modifiant les règles d'évolution et d'élaboration des principaux documents d'urbanisme** pour lesquelles la commission a souhaité se saisir pour avis.

En premier lieu, figurait au 1^o du II de l'article 1^{er} de la proposition de loi initiale une disposition visant à **supprimer le mécanisme de caducité automatique du SCoT** en l'absence d'évaluation au bout de six ans ou de non-délibération prévue sur le fondement de cette évaluation. Elle maintenait toutefois l'obligation d'un bilan périodique.

En effet, l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme prévoit que le SCOT fasse l'objet d'une évaluation de l'application du schéma « *notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, d'implantations commerciales et, en zone de montagne, de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes* ». Cette évaluation permet de mesurer les impacts du SCoT et son efficacité. Elle est communiquée au public, à l'autorité administrative de l'État et à l'autorité environnementale compétente. Cette évaluation entraîne généralement une révision dudit SCOT puisqu'en 2024, sur les 226 SCoT ayant fait l'objet d'une évaluation, 174 avaient fait l'objet d'une révision, d'après les informations communiquées au rapporteur par la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages.

Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, cette disposition a, toutefois, été modifiée en commission des lois par l'adoption d'un amendement de Pierre Pribetich, puis **supprimée en séance publique** par l'adoption de trois amendements identiques de Julie Ozenne, Claire Lejeune et Karim Benbrahim.

En second lieu, le 2° du II de l'article 1^{er} propose **de rehausser le seuil d'augmentation des possibilités de construction permise par une modification simplifiée du PLU de 20 % à 50 %**.

2. La position de la commission : rétablir la suppression de la caducité des SCoT, préjudiciable aux communes, et abaisser le seuil de majoration prévue pour clarifier les conditions de recours aux procédures de modification du PLU

En premier lieu, la commission a proposé, conformément aux demandes des élus locaux et prenant acte de la nécessité de ne pas complexifier davantage le droit existant par des dérogations vidant de leur portée les règles d'évolution des documents d'urbanisme, **de limiter l'augmentation du 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 portant de 20% à 30%** (amendements **COM-110** et **COM-27** du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

En effet, si le principe d'une augmentation du seuil est plus qu'indispensable, le taux de 50 % qui figure dans l'article initial de la proposition de loi n'apparaît pour autant pas pertinent, compte tenu de l'ampleur des changements qu'un tel relèvement du seuil pourrait impliquer, notamment dans les zones déjà très urbanisées.

En deuxième lieu, elle a proposé de **rétablir la suppression de la caducité automatique des SCoT**, prévue par le texte initial de la proposition de loi, **tout en conservant l'obligation de bilan périodique**. Dans le même

temps, elle a souhaité supprimer, par ailleurs, la procédure permettant de proroger ce délai, introduite lors de l'examen à l'Assemblée nationale, dans la mesure où les retards n'entraîneront plus, comme c'est le cas aujourd'hui, de sanction disproportionnée (amendements **COM-111** et **COM-26** du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

En l'occurrence, la commission a considéré que **les conséquences du dispositif en vigueur sont excessives pour les établissements publics chargés de l'élaboration des SCoT**. Il est en effet difficilement justifiable qu'un simple retard dans l'adoption de la délibération portant maintien ou révision du SCoT conduise à rendre celui-ci inopérant dans son entier, au regard du coût, tant financier qu'humain, supporté par les collectivités, services de l'Etat et autres parties prenantes à l'élaboration de ces procédures. Au surplus, cette caducité automatique apparaît très pénalisante pour les communes qui se voient alors privées de tout document d'urbanisme, et soumises à un strict principe d'urbanisation limitée.

En dernier lieu, la commission a souhaité **simplifier les procédures d'établissement des documents d'urbanisme pour les cas où le SCoT serait établi sur le périmètre d'un seul et unique établissement public de coopération intercommunale** (EPCI) à fiscalité propre, en autorisant l'adoption d'un document unique valant à la fois SCoT et plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). En effet, en dépit du fait que la moitié environ des quelque 390 SCoT existants recouvrent exactement le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, le droit en vigueur ne permet pas de fusionner dans un même document d'urbanisme le SCoT et le plan local d'urbanisme (PLUi) recouvrant le même périmètre.

Dès lors, elle a proposé **la création d'un document d'urbanisme unique en lieu et place de ces deux documents**, lorsqu'ils recouvrent exactement le même périmètre (amendements **COM-111** et **COM-26** du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié.
--

Article 2

Rôle des résidences hôtelières à vocation sociale et dispositions relatives aux dérogations au plan local d'urbanisme

L'article 2 propose, d'une part, des évolutions en matière de résidences hôtelières à vocation sociale, et d'autre part, de nouvelles facultés pour les maires d'accorder une **autorisation d'urbanisme dérogeant aux règles des documents d'urbanisme** pour les cas prévus par le code de l'urbanisme. Il étend à l'ensemble des communes en zone tendue cette possibilité et crée une nouvelle dérogation pour permettre la construction de logements dans les zones d'activité économique.

La commission, saisie pour avis, a concentré ses travaux sur les dispositions permettant de confier aux maires de **nouvelles dérogations au plan local d'urbanisme, qu'elle a accueillie favorablement**. Elle a souhaité **élargir le champ d'application de ces dispositifs**, inutilement réduits par des critères trop restrictifs, en l'étendant à l'ensemble des communes et en simplifiant la procédure visant à faciliter la construction de logements au sein des zones d'activité.

1. Les dispositifs proposés : un élargissement des dérogations au plan local d'urbanisme pour faciliter les constructions

Aux termes de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut **déroger au règlement du plan local d'urbanisme en vue d'augmenter l'offre de logements, pour des motifs limitativement énumérés et dans certaines communes uniquement**.

En effet, les dérogations autorisées au règlement du PLU, si elles se sont progressivement enrichies, sont aujourd'hui **au nombre de six** :

- la dérogation aux règles de hauteur pour une construction destinée à l'habitation ;

- la dérogation aux règles relatives à la densité, au gabarit et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction en vue de la création ou de l'agrandissement de logement ;

- la dérogation aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour la transformation à usage principal d'habitation d'une construction dont la destination principale n'était pas l'habitation ;

- la dérogation aux obligations de création d'aides de stationnement en cas de construction de logements lorsqu'ils sont situés à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre ;

- la dérogation aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives pour une construction destinée principalement à l'habitation ; et

- la possibilité de déroger de plus de 15 % aux règles de gabarit par la création d'espaces extérieurs pour les constructions « contribuant à la qualité du cadre de vie ».

Au surplus, ces dérogations ne sont autorisées que dans certaines communes très urbaines, à savoir : les communes appartenant à une **zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, dans laquelle s'applique la taxe annuelle sur les logements vacants** en raison d'un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande des logements et t **dans les communes « isolées » de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.**

Face à une crise du logement sans précédent, la proposition de loi prévoit, à son article 2, **d'élargir le champ d'application des dérogations existantes et d'en créer une nouvelle afin de faciliter la construction de logements.**

Ainsi, le II de cet article, permet **d'étendre à l'ensemble des communes en zone tendues ou accueillant une opération d'aménagement le bénéfice des dérogations** pour favoriser la construction ou l'agrandissement de locaux d'habitation.

Poursuivant la même logique, ce même II **crée une nouvelle dérogation dans les zones d'activité économique** (zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire), en rendant possible la délivrance d'une autorisation d'urbanisme permettant la réalisation de logements lorsque le règlement du plan local d'urbanisme l'interdit.

2. La position de la commission : 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** (amendements COM-114 et COM-37 du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

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 (amendements COM-115 et COM-40 du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

Pour ce faire, elle a précisé les critères que l'autorité compétente peut prendre en compte pour accorder la dérogation, et permet à l'autorité compétente de déroger de manière *ad hoc* à diverses règles fixées dans le PLU pour la zone concernée, qui, en toute hypothèse, ne seront pas adaptées pour des bâtiments destinés au logement.

Enfin, la commission a souhaité **surmonter une interprétation restrictive de la jurisprudence dite « Sekler »**, selon laquelle des travaux sur une construction initialement régulière, mais devenue non-conforme à la suite de la modification des règles d'urbanisme applicables, sont autorisés, dès lors qu'ils n'aggravent pas l'irrégularité ou sont étrangers à la règle ayant évolué. En pratique, le Conseil d'État a considéré, à plusieurs reprises, que cette règle devait être appliquée de manière restrictive, jugeant par exemple que la surélévation d'un bâtiment devenu non-conforme au regard des nouvelles règles d'emprise au sol et de retrait était impossible, car aggravant cette irrégularité.

Par conséquent, elle a **souhaité laisser à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme la possibilité d'accorder le permis, en dépit des règles applicables au moment de la demande**, afin de favoriser les surélévations et transformations, si celui lui semble pertinent au regard de la situation locale (amendements **COM-113** et **COM-43** du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

La commission a **émis un avis favorable** à l'adoption de l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Généralisation des permis d'aménager multi-sites

L'article 3 **généralise la faculté de délivrer un permis d'aménager multi-sites**, aujourd'hui réservée aux opérations de revitalisation du territoire et aux projets partenariaux d'aménagement.

La commission, saisie pour avis, a souhaité **rendre plus efficiente cette généralisation** 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.

1. Le dispositif proposé : la généralisation du permis d'aménager multi-sites

Créé à titre expérimental par l'article 157 de la loi dite « Elan » puis pérennisé par l'article 112 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS », le permis d'aménagement portant sur des unités foncières non contigües ou permis d'aménager multi-sites (PAMS) permet de **délivrer un unique permis d'aménager portant sur des unités foncières non contigües mais visant à réaliser des opérations caractérisées par une unité architecturale et paysagère sur les sites concernés**, appréciée à partir du projet architectural, paysager et environnemental du dossier de demande de permis¹.

Il visait, initialement, à **simplifier les démarches des élus locaux pour réaliser une opération d'ensemble**, en particulier aux fins de revitaliser les centres-villes malgré un foncier morcelé et discontinu.

Initialement limité aux seuls secteurs d'intervention prioritaire des opérations de revitalisation du territoire (ORT), celui-ci a **été simplifié et élargi par la loi dite « 3DS »** précitée : il est désormais autorisé dans les ORT au-delà des seuls secteurs d'intervention dans tout le ressort territorial de la convention ainsi que dans les contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA).

Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables déposé au printemps 2024, **25 permis d'aménager multisites** avaient été déposés dans les communes faisant l'objet d'une ORT.

Constatant les possibilités de simplification de cet outil et la limitation des risques contentieux qu'il permet, **de nombreux porteurs de projets ont émis le souhait d'en bénéficier pour porter des projets complexes et fragmentés**.

L'article 3 de la proposition de loi prévoit ainsi de généraliser la **possibilité de recourir à un PAMS** dès lors que la demande est déposée par un demandeur unique, que le projet constitue un ensemble unique et cohérent et que l'unité architecturale et paysagère des sites est conservée.

2. La position de la commission : amplifier les simplifications proposées en assouplissant les procédures

La commission s'est montrée **particulièrement favorable à l'élargissement du champ d'application du permis d'aménager multi-sites** et a souhaité **en simplifier le dispositif afin de le rendre plus efficient**. Elle a, pour ce faire et à l'initiative des rapporteurs, proposé de **supprimer** :

- **la condition de demandeur unique**, qui obligerait les aménageurs à adopter des formes de groupement d'entreprises juridiquement contraignantes, alors qu'en l'état actuel du droit, rien ne s'oppose à ce que

¹ Article R. 442-5 du code de l'urbanisme.

plusieurs demandeurs déposent conjointement des demandes d'autorisation d'urbanisme, y compris – hors le cas particulier des lotissements – pour des unités foncières non contigües. Le critère de cohérence de l'ensemble du projet donne à l'autorité compétente pour accorder l'autorisation une marge de manœuvre suffisante pour prémunir du risque de dévoiement de cette nouvelle procédure, pour obtenir des autorisations d'urbanisme qui auraient dû être accordées de manière distincte ;

- **le critère d'unicité du projet**, peu compréhensible, dès lors qu'il s'agit précisément de permettre la délivrance de l'autorisation sur des unités foncières non contigües. Dès lors que subsiste à l'alinéa précédent le critère de cohérence du projet, le critère d'unicité paraît en outre inutile (amendements **COM-116** et **COM-63** du rapporteur, identiques à ceux des rapporteurs de la commission des affaires économiques).

La commission a **émis un avis favorable** à l'adoption de l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

Renforcement des sanctions en cas de travaux illégaux et réduction des délais de recours contre les autorisations d'urbanisme

L'article 4 **renforce les sanctions en cas de travaux illégaux** : d'une part, il crée une amende administrative de 30 000 euros au maximum en cas de construction illégale, d'autre part, il relève le montant de l'astreinte existante de 500 à 1 000 euros par jour de retard, en l'absence de mise en conformité des travaux, constructions, démolitions ou aménagements, ou de leur régularisation par le dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable.

La commission, si elle **a accueilli favorablement ces évolutions, a souhaité les prolonger en rétablissant les dispositions visant à réduire le délai du recours administratif** de deux à un mois et en suspendant son caractère suspensif. Elle a, par ailleurs, souhaité, par l'adoption de quatre mesures proposées par son rapporteur, **utiliser l'ensemble des gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme**. Elle a adopté l'article **ainsi modifié**.

1. Le récent renforcement des outils visant à renforcer l'effectivité du droit de l'urbanisme : renforcement des outils à la main des maires contre les opérations illégales et réduction des délais de recours administratifs et contentieux

Partant du constat que le droit de l'urbanisme souffre, selon les élus locaux, d'une effectivité insuffisante, le législateur a récemment entrepris une double évolution : d'une part, le **renforcement des outils à la main des maires**

pour lutter contre la « cabanisation » - ou les constructions illicites ; d'autre part, **la réduction et l'accélération des procédures contentieuses qui ralentissent les projets de construction.**

En effet, le droit de l'urbanisme concentre une double critique : les atteintes **au droit restent souvent impunies**, ce qui nuit non seulement à la crédibilité du droit de l'urbanisme mais également à la motivation de tous ceux qui ont pour mission de le faire respecter, à commencer par les élus communaux. Or, à l'inverse, ceux qui la respectent se retrouvent régulièrement en situation de devoir défendre leurs autorisations face à des recours dilatoires et injustifiés.

Cette mauvaise application du droit de l'urbanisme présente de surcroît l'inconvénient de créer un **décalage difficilement compréhensible** pour les administrés entre, d'une part, la compétence en matière d'urbanisme des maires et présidents d'établissement publics de coopération intercommunale (EPCI), particulièrement symbolique de l'administration communale ou intercommunale et, d'autre part, des moyens d'application limités voire inexistants. **Les élus communaux tendent donc à porter la responsabilité de l'inexécution des décisions d'urbanisme qu'ils prennent sans disposer de moyens de les mettre en œuvre rapidement.**

Pour y remédier, le législateur a entrepris une **double évolution qui semble aujourd'hui inachevée**, appelant à être prolongée et amplifiée.

a) Le développement de mesures de police administrative à la main du maire pour lutter contre la « cabanisation » qui manquent encore d'effectivité

Si les infractions en matière d'urbanisme sont historiquement et exclusivement sanctionnées par la voie pénale, le législateur a, depuis 2019, entrepris de **diversifier la réponse aux infractions en matière d'urbanisme en confiant aux maires et aux présidents d'EPCI à fiscalité propre en charge de l'urbanisme de nouvelles mesures de police administrative.**

Cette préférence historique pour une procédure pénale répondait à des impératifs légitimes : les questions d'urbanisme touchent aux droits associés à la propriété et au domicile, qui relèvent de la compétence de l'autorité judiciaire. Ces droits justifient donc une réponse de nature pénale, d'autant plus légitime lorsqu'il s'agit d'atteintes d'une particulière gravité pouvant faire l'objet de décisions de démolition partielle ou totale affectant définitivement le patrimoine. Cependant, **leur garantie effective se heurte à la charge excessive - et donc à la lenteur - que représente ce contentieux pour la justice pénale** et se révèle peu adapté au traitement d'irrégularités d'une moindre gravité.

Ainsi, depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dite « Engagement et Proximité », les maires et les présidents d'EPCI à fiscalité propre peuvent, une fois le procès-verbal constatant l'infraction établi en vertu

de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, **mettre en demeure la personne responsable de l'infraction soit de se mettre en conformité avec la décision d'urbanisme en question, soit de déposer une demande d'autorisation (permis ou déclaration préalable selon le cas).**

Le non-respect de cette mise en demeure peut être sanctionné par une **astreinte journalière de 500 euros**, dans la limite de 25 000 euros.

Sans préjudice de ces poursuites administratives, qui peuvent être mises en œuvre par l'autorité compétente en matière d'urbanisme, le contrevenant peut faire l'objet de **poursuites pénales : amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder 6 000 euros par mètre carré de surface prise en compte ou un montant de 300 000 euros** pour les personnes physiques, ces montants étant multipliés par cinq pour les personnes morales¹. **En cas de récidive, un emprisonnement de six ans peut être prononcé.**

Toutefois, comme l'ont révélées les auditions menées par le rapporteur, les élus locaux regrettent **l'absence systématique de poursuite pénale** en cas de plainte déposée pour des travaux illégaux et malgré la transmission au Procureur de la République des procès-verbaux constatant l'infraction aux règles d'urbanisme.

Ce constat est d'autant plus alarmant que les élus locaux font état **d'une multiplication des « cabanisations »**, notamment dans les zones agricoles ou forestières, dont les conséquences sont délétères pour les administrés et l'environnement.

b) Le progressif enserrement des délais et moyens de recours à l'encontre des décisions d'urbanisme, encore partiellement inabouti

Les décisions relatives aux autorisations d'urbanisme peuvent être contestées par un **recours administratif** - le recours gracieux permet de saisir le maire, tandis que le recours hiérarchique permet de saisir le représentant de l'Etat dans le département dans une commune sans document d'urbanisme - ou un **recours contentieux**.

Le déclenchement du délai de recours contre une autorisation d'urbanisme, qui est de deux mois, est subordonné à l'affichage sur le terrain du permis ou de la déclaration préalable². Conformément au droit commun, le **recours administratif** doit être déposé dans le délai imparti pour l'introduction du recours contentieux, **soit un délai de deux mois : l'introduction d'un tel recours administratif dans ce délai interrompt le délai applicable à ce dernier, qui recommence à courir à la date où le recours administratif a été rejeté**. Le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'administration concernée vaut décision de rejet³.

¹ Article 131-38 du code pénal.

² Article R. 600-2 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Par conséquent, dans les faits, l'articulation entre le délai de recours contentieux et le recours administratif peut conduire à **repousser de quatre mois minimum après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme le terme de la période où recours contentieux peut être déclenché.**

Depuis quelques années, le contentieux des autorisations d'urbanisme se caractérise aussi par le **développement des recours contre les refus d'autorisation**, alors que plusieurs facteurs se conjuguent pour réduire l'appétence des maires pour l'acte de produire des logements, notamment l'hostilité croissante des habitants à la densification de leur environnement.

Par conséquent, les juridictions administratives sont confrontées à **une hausse continue et significative du volume contentieux**. Ainsi, de 2000 à 2024, les entrées contentieuses en données nettes ont progressé de 139 % en première instance et de 86 % en appel ; et sur la période 2020-2024, l'évolution moyenne annuelle du contentieux a été de 7,4 % pour les tribunaux administratifs. D'après les informations recueillies par le rapporteur, la progression des entrées devant les tribunaux administratifs s'est accentuée 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 2025.

Dès lors, en droit de l'urbanisme, **tout recours contre une autorisation d'urbanisme présente la particularité d'être bloquant pour une opération de construction**. Ainsi, bien qu'en droit l'autorisation soit exécutoire une fois accordée et que le recours ne soit pas suspensif, en réalité, tant que l'autorisation n'est pas purgée de tout recours, peu de constructions sont initiées compte-tenu de la frilosité de l'ensemble des acteurs du secteur face aux risques contentieux. Ainsi, les porteurs de projets prennent rarement le risque de débiter des opérations lourdes et coûteuses avant que l'ensemble des délais de recours soient échus.

Pour toutes ces raisons, le régime du contentieux de l'urbanisme fait l'objet de demandes récurrentes de réforme de la part des acteurs du secteur et des élus locaux, et a fait l'objet de **nombreux rapports et études dans les années récentes**.

Extraits du rapport « Approfondissement du contrat local et autres mesures nationales », dit « Rapport Rebsamen »

« En 2017, le rapport du groupe de travail présidé par la présidente Christine Maugué, chargé de faire des « propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » commençait déjà par rappeler ceux qui l'avaient précédé dans cet exercice :

« - le rapport du Conseil d'État de 1992, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » dont les propositions ont été reprises dans la loi Bosson du 9 février 1994 ;

« - le rapport du groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier, « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme », en 2005. Ce rapport s'est, parmi d'autres sujets, penché sur le traitement des recours juridictionnels. Il a notamment conduit à ce que soit inscrit dans le code de l'urbanisme la faculté donnée au juge administratif de prononcer des annulations partielles des autorisations ;

« - le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle en 2013, « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », a centré sa réflexion sur les moyens de rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme moins pénalisant pour la réalisation des projets. Toutes les mesures préconisées par le rapport - clarification des règles de l'intérêt pour agir, introduction d'une procédure de cristallisation des moyens, organisation d'un mécanisme de régularisation en cours d'instance, possibilité pour le défendeur à l'instance de former des conclusions indemnitaires reconventionnelles en cas de recours abusif, encadrement du régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance, recentrage de l'action en démolition sur son objet premier, suppression d'un échelon de jugement pour certains projets de construction de logements - ont été reprises dans des textes.

Source : tome II du rapport de la Commission pour la relance durable de la construction de logements, 22 septembre 2021, pp. 13-14.

Le souci de **mieux encadrer et d'accélérer les procédures contentieuses qui viennent ralentir les projets de construction de logements** anime le législateur depuis de nombreuses années.

Ainsi, **la loi dite « Elan »** et le décret du 17 juillet 2018 qui a suivi, prenant acte du rapport « Maugué » précité, a permis d'adopter des mesures en ce sens, notamment :

- l'obligation de contester une mesure de régularisation d'une autorisation initiale dans le cadre de l'instance en cours contre cette dernière¹ ;

- la cristallisation des moyens deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense² ;

- la fixation d'un délai de 10 mois pour le jugement en première instance ou en appel contre les permis de construire portant sur un bâtiment de plus de deux logements ou un permis d'aménager portant sur un lotissement³ ;

- le désistement de la requête en annulation ou réformation d'une autorisation lorsque la requête en référé-suspension a été rejetée pour absence de doute sérieux sur la légalité de la décision, dans un délai d'un mois après la notification de la décision de rejet en l'absence de confirmation de la requête⁴.

¹ Article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme.

² Article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

³ Article R. 600-6 du code de l'urbanisme.

⁴ Article R. 612-5-2 du code de l'urbanisme.

Toutefois, **malgré ces évolutions, les délais liés à la procédure contentieuse**, de l'aveu de l'étude d'impact du projet de loi relatif au développement de l'offre de logement abordable, **sont particulièrement longs**.

En effet, **le délai moyen de traitement des contentieux de l'urbanisme par les juridictions serait de 48 mois** – soit quatre années - , les délais pouvant même atteindre 54 mois en cas de pourvoi en seconde cassation, bien que de nombreuses réformes depuis dix ans aient visé à simplifier le contentieux de l'urbanisme.

2. Le dispositif proposé : accroître le quantum des amendes et astreintes

a) Un double renforcement des pouvoirs du maire : le renforcement de l'astreinte et la création d'une amende administrative

Le 1° de l'article 4 de la proposition de loi propose une double évolution des mesures de police administrative visant à sanctionner les constructions illégales :

- d'une part, créer **une amende administrative de 30 000 euros au maximum en cas de construction illégale** ;

- d'autre part, **relever le montant de l'astreinte de 500 à 1 000 euros par jour de retard**, le montant total de l'astreinte pouvant atteindre 100 000 euros, au lieu de 25 000 euros dans le droit existant.

b) La réduction des délais de recours et la suppression du caractère suspensif du recours administratif, proposé dans le texte initial, ont été supprimé en séance publique

Dans la version initiale, le 2° de l'article 4 de la proposition de loi **réduit le délai du recours administratif de deux à un mois et supprime son effet suspensif**. Le gain de temps devait permettre de limiter les coûts liés à l'incertitude des recours et aux délais supplémentaires pour les porteurs de projet.

Ces dispositions ont toutefois été **supprimées par l'adoption de trois amendements identiques en séance publique** malgré le double avis défavorable du rapporteur et du gouvernement.

3. La position de la commission : sécuriser les actions des maires en matière de lutte contre la cabanisation et utiliser l'ensemble des gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme

a) Valider sans réserve le renforcement des pouvoirs du maire et prolonger le dispositif

Partant d'un constat partagé avec les acteurs du logement et les élus locaux, la commission a approuvé, sans réserve, les dispositions permettant de renforcer les outils à la main des maires bâtisseurs et de simplifier les procédures pénalisant les constructions illicites.

Elle a considéré que le dispositif proposé présenterait un double avantage : il garantirait une meilleure effectivité du droit de l'urbanisme tout en dotant les maires et présidents d'EPCI de pouvoirs renforcés, directement liés à leurs compétences en matière d'urbanisme.

Pour mémoire, les mises en demeure et les astreintes ne constituent pas des sanctions administratives selon une jurisprudence désormais établie du Conseil constitutionnel¹ : **leur constitutionnalité ne pose pas de difficulté au regard du principe *ne bis in idem* et de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.**

Au surplus, la commission a considéré qu'en réponse aux **difficultés rencontrées par les collectivités territoriales et leurs groupements à se saisir des outils de police administrative de l'urbanisme aux fins de lutter contre les phénomènes tels que la « cabanisation »** dans les zones rurales et agricoles évoquées lors des audits conduites par le rapporteur, le dispositif proposé pouvait utilement être complété. Elle a ainsi adopté, à l'initiative du rapporteur, **une double évolution du régime de la police administrative de l'urbanisme** (amendement COM-117) :

- **mettre 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.

- permettre au **représentant de l'État dans le département**, en cas de constatation d'une irrégularité constatée, d'inviter l'autorité compétente à se saisir des outils de police administrative, et à défaut, de **mettre en œuvre directement ces outils.**

Ainsi, poursuivant la même logique que les dispositions initiales de l'article 4 visant à renforcer l'arsenal juridique en matière de police administrative de l'urbanisme, elle a souhaité répondre aux demandes

¹ Décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019. Pour mémoire, les éléments pris en compte par le Conseil constitutionnel dans son appréciation sont les suivants : i) la proportionnalité du cumul des sanctions ; ii) l'existence de poursuites non similaires, notamment lorsque « ces deux répressions peuvent aboutir au prononcé de sanctions de nature différente » ; iii) la complémentarité des poursuites.

régulièrement exprimées par des collectivités en difficulté, qui souhaiteraient **pouvoir bénéficier d'un appui de l'État pour faire respecter les règles d'urbanisme.**

b) Rétablir les dispositions réduisant les délais de recours afin de sécuriser les documents d'urbanisme et les décisions des élus locaux

A l'initiative du rapporteur, la commission a souhaité rétablir le 2° de l'article 4 dans sa rédaction initiale qui visait à **réduire de deux à un mois le délai du 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 supprimer son effet suspensif, **afin d'accélérer le délai global de jugement des décisions en matière d'urbanisme** (amendement COM-118).

Cette réduction du délai d'introduction du recours gracieux a pour objectif à **réduire la durée globale de traitement des recours**, en incitant les personnes intéressées soit à former un recours administratif plus rapidement, soit à déposer directement un recours contentieux. Le gain de temps escompté – jusqu'à deux mois – devrait en effet permettre de limiter les coûts liés à l'incertitude des recours et aux délais supplémentaires pour les porteurs de projet.

c) Compléter et épuiser l'ensemble des gisements d'accélération du traitement des contentieux en matière d'urbanisme

Enfin, la commission a souhaité, par l'adoption de quatre mesures proposées par son rapporteur, **utiliser l'ensemble des gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme.**

En premier lieu, elle a souhaité **limiter l'intérêt à agir des personnes recevables à introduire un recours contre un document d'urbanisme en conditionnant cette recevabilité à leur participation antérieure aux procédures de participation du public**, qui sont au demeurant renforcées et diversifiées par un autre amendement du rapporteur à l'article 1^{er} A (amendement COM-119 du rapporteur).

Plus précisément, dans le prolongement des dispositions relatives au droit à agir introduites par la loi dite « ELAN », elle a prévu que les personnes physiques ou morales ne seront recevables à introduire un recours contre un document d'urbanisme **que si elles ont effectivement préalablement pris part aux procédures de participation du public.** Il s'agit, à titre principal, de prévenir l'usage purement dilatoire des recours, au profit d'une évaluation en amont de l'acceptabilité de ce document.

Il n'apparaît pas justifié, aux yeux du rapporteur, qu'en dépit des efforts de concertation déployés par la collectivité, un requérant qui n'aurait pas participé aux discussions préalables puisse, après l'adoption du document, le remettre en cause, alors qu'il n'est plus possible pour

la commune ou l'établissement de tenir compte d'observations qui auraient pu permettre d'éviter l'engagement d'un contentieux et, parfois, l'annulation du document.

Le dispositif introduit par la commission **maintient, en revanche, le droit en vigueur pour l'Etat, qui doit rester chargé du contrôle de légalité**, et pour les collectivités territoriales ou leurs groupements, associés et consultés de manière spécifique et moins enclins aux recours dilatoires.

En deuxième lieu, aux fins de limiter les recours abusifs à l'encontre des décisions d'urbanisme et d'accélérer le contentieux de l'urbanisme, la commission a **limité les demandes de substitution de motifs dans le cadre des recours formés à l'encontre de refus d'autorisation d'urbanisme en enserrant cette faculté d'un délai de deux mois** (amendement COM-120 du rapporteur).

En effet, le contentieux de l'urbanisme fait l'objet de **règles dérogatoires au droit commun s'agissant de la motivation des décisions de l'autorité compétente** qui doit, en pareil cas, être « intégrale ». Autrement dit, une obligation de motivation exhaustive pèse sur l'autorité prononçant les décisions de refus en matière d'urbanisme.

Toutefois, comme l'a admis le Conseil d'État, **d'autres motifs que ceux énoncés dans la décision de refus peuvent être mis en avant devant le juge dans le cadre d'une substitution de motifs avis** (CE, avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines et a.*, n° 417350, A). En effet, traditionnellement, le juge administratif peut, sur demande de l'administration, procéder à une substitution de motifs, les nouveaux motifs pouvant être présentés sans condition de délai, quasiment jusqu'à la clôture de la phase de l'instruction contentieuse ou avant l'audience, réouvrant le contradictoire et prolongeant d'autant les délais de jugement. (CE, sect. 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560).

En réalité, ces nouveaux motifs invoqués sont parfois très étoffés, potentiellement dilatoires et peuvent même être invoqués pour la première fois en appel. De telles pratiques retardent d'autant plus le règlement des contentieux en matière d'urbanisme et altèrent la sécurité juridique des documents d'urbanisme pour les constructeurs.

C'est pourquoi, la commission a souhaité **enserrer, à titre dérogatoire et pour les seuls contentieux de refus d'autorisation d'urbanisme, dans un délai de deux mois la substitution de motifs**. Une telle mesure permet d'assurer une conciliation équilibrée entre la possibilité laissée à l'autorité ayant prononcé une décision de refus de bonne foi et ayant oublié de mentionner un motif de refus dans la décision contestée de la régulariser et la nécessaire accélération des délais de jugement, en y ajoutant une règle de **crystallisation des moyens** impliquant qu'une partie ne peut plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de l'introduction du recours. Dès lors, cet aménagement permettrait d'accélérer le traitement du

recours tout en préservant les échanges contradictoires. Elle a, également, prévu une disposition transitoire pour éviter que les nouvelles dispositions s'appliquent aux procédures en cours.

En troisième lieu, prenant acte de la jurisprudence du Conseil d'État dite « *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT* » du 18 mai 2018, la commission a **supprimé une disposition du droit de l'urbanisme qui, si elle a été précurseure, est aujourd'hui moins favorable que la jurisprudence.**

En effet, dans cette décision d'assemblée du contentieux, le juge administratif a **exclu l'invocation des vices de forme et de procédure par voie d'exception dans le cadre d'un recours dirigé contre un acte réglementaire**, et ce, quelle que soit la nature ou l'objet de cet acte réglementaire.

Le Conseil d'État s'est, pour ce faire, inspiré des dispositions novatrices du droit de l'urbanisme qui avait prévu, dès 1994, à l'article L.600-1 du code de l'urbanisme, que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un SCOT, d'un PLU ou d'une carte communale peut être invoquée par voie d'exception uniquement un délai maximum de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. L'objectif poursuivi était la protection juridique de ces documents lorsqu'ils sont contestés par voie d'exception -c'est-à-dire à l'appui d'un recours dirigé contre une décision basée sur cet acte- ou lors du recours contre le refus d'abroger un tel acte.

Mais, l'extension à tous les actes réglementaires et sans condition de délai du dispositif prévu par l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, a pour effet paradoxal que la sécurité des documents d'urbanisme est désormais paradoxalement devenue moins bien garantie que les autres actes réglementaires.

La commission a, par conséquent, jugé utile de supprimer cette disposition, afin **de laisser s'appliquer le nouveau régime contentieux de droit commun issu de cette jurisprudence** et de simplifier le droit de l'urbanisme en laissant le droit commun s'appliquer en la matière (amendement **COM-121** du rapporteur).

La commission demande à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 (supprimé)

Institution d'une procédure d'admission préalable pour l'ensemble des recours en matière d'urbanisme

L'article 5, qui propose **d'instituer une procédure d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme** – à l'instar de ce qui prévaut pour les recours en cassation formés devant le Conseil d'État –, apparaît **alourdir inutilement et sans bénéfice tangible les délais de recours**.

En conséquence, sans remettre en cause la nécessité de trouver des moyens de limiter les recours abusifs en matière d'urbanisme, la commission, à l'initiative de son rapporteur et de Yannick Jadot, **l'a supprimé**.

1. Le dispositif proposé : instituer une procédure d'admission préalable pour l'ensemble des recours en matière d'urbanisme

Face aux risques contentieux ralentissant le développement de projets urbanistiques, l'article 5, introduit à l'initiative de Marie Lebec et plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République en séance publique, vise à **soumettre les recours formés à l'encontre des décisions d'urbanisme à une procédure d'admission préalable**, sur le modèle de ce qui prévaut pour les recours en cassation formés devant le Conseil d'État.

En effet, aux termes de l'article L. 822-1 du code de justice administrative, « *le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission* ». Ainsi, « *l'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux* ».

Le présent article 5 propose, dès lors, d'introduire un **nouvel article L. 778-3 au sein du code de justice administrative** prévoyant que « *les recours dirigés contre les autorisations et déclarations prises en application (...) du code de l'urbanisme* » fasse l'objet d'une telle procédure, dont les conditions seraient fixées par voie réglementaire.

Comme le rappellent les auteurs de l'amendement, « *les décisions en matière d'urbanisme ou d'environnement qui sont nécessaires à la mise en œuvre des projets liés aux secteurs secondaire ou tertiaire font quasi-systématiquement l'objet de contentieux* » **retardant d'autant leur développement effectif**.

2. La position de la commission : supprimer une disposition contreproductive et alourdissant le traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme

Sans remettre en cause la nécessité de trouver des moyens de limiter les recours abusifs en matière d'urbanisme, la commission a considéré que cet article, en ce qu'il propose d'instituer une procédure d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme, **alourdissait inutilement et sans bénéfice tangible les délais de recours contentieux**.

En effet, la procédure d'admission préalable, qui est ici dupliquée sans adaptation aux particularités d'un jugement en première instance et à la matière qu'est l'urbanisme, est **particulièrement lourde et n'aurait pas, pour principal effet, d'accélérer le traitement des affaires**. Pour mémoire, comme l'ont confirmé les auditions conduites par le rapporteur, les décisions de non-admission sont, en pareil cas, rendues par la formation collégiale du Conseil d'État, autrement dit, avec une audience et des conclusions du rapporteur public. Seule la motivation de la décision est allégée en comparaison avec les décisions de fond.

À l'inverse, il est loisible, en l'état du droit, aux juridictions de **rejeter, par des ordonnances dites « de tri », les requêtes qu'elles considèrent manifestement irrecevables** ainsi que *« les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. »*¹. Un filtre préalable des requêtes est donc déjà possible et il revient aux juridictions de s'en saisir pleinement, **vidant de son utilité une procédure préalable d'admission systématique et lourde**.

Par ailleurs, la commission a constaté que, ces dispositions tendant à resserrer les conditions d'exercice du recours administratif contre l'ensemble des décisions d'urbanisme – y compris en matière environnementale et en particulier s'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement – et présentées comme un moyen de simplifier et accélérer le traitement des recours contentieux en vue de faciliter la construction de logement, auront pour effet de **définir un régime dérogatoire à l'égard d'un ensemble beaucoup plus vaste de décisions d'urbanisme, excédant le seul logement**. Elle a également constaté que les débats à l'Assemblée nationale ne précisent pas les effets attendus de ces mesures sur les délais de recours contentieux.

Il apparaît, dès lors, qu'une telle modification des procédures applicables au contentieux de l'urbanisme **manque son objectif et pourrait au contraire s'avérer préjudiciable à l'accélération du traitement de ces recours**. Pour toutes ces raisons, la commission a, à l'initiative de son rapporteur et de Yannick Jadot, **supprimé cet article** (amendements identiques COM-122 et COM-73).

La commission demande à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 5.
--

¹Article R. 222-1 du code de justice administrative.

Article 7 (supprimé)

Raccourcissement de dix à six mois des délais de contentieux en matière de logement locatif social

L'article 7 vise à **réduire de dix à six mois le délai de jugement lorsque la demande de permis est relative à la construction de logement locatif social** – qu'il s'agisse d'une décision d'autorisation ou de refus.

Bien que son intention soit louable, la commission a considéré qu'il présentait davantage de risques opérationnels et juridiques que de bénéfices concrets en matière d'accélération des délais de jugement en matière de logement locatif social et l'a, en conséquence, **supprimé**.

1. Le dispositif proposé : un raccourcissement des délais contentieux pour favoriser la construction de logement locatif social

Depuis 2018, en vertu de l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme et par dérogation au droit commun, le juge statue dans **un délai de dix mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements, contre les permis d'aménager un lotissement ou contre les décisions refusant la délivrance de ces autorisations**.

Considérant que la production de logements locatifs sociaux répond à un intérêt général particulier, l'article 7, ajouté par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement de Peio Dufau et ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, ambitionne de **réduire de dix à six mois le délai de recours contre les permis de construire ou d'aménager en matière de logement locatif social ainsi que contre les décisions refusant la délivrance de ces autorisations**.

Ainsi, un nouvel article L. 600-1-5 du code de l'urbanisme prévoit que le juge, en première instance comme en appel, statue « dans un délai de six mois » *sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements, contre les permis d'aménager un lotissement ou contre les décisions refusant la délivrance de ces autorisations, lorsque la décision porte sur un projet de logements dont plus de la moitié des lots ou plus de la moitié de la surface de plancher relève du logement locatif social au sens de l'article L. 302-5* ».

2. La position de la commission : supprimer une disposition contreproductive et nuisant au respect du principe du contradictoire

Si l'intention des auteurs de l'amendement qui vise à accélérer les délais de traitement des contentieux en matière de logement locatif social afin de faciliter leur construction ne peut qu'être partagée, un tel resserrement des délais de jugement n'est **ni réaliste ni souhaitable eu égard au respect des principes de droit au recours et du contradictoire**.

En premier lieu, les travaux menés par le rapporteur ont permis de constater que **le délai de dix mois est aujourd'hui respecté par les juridictions administratives, au prix d'efforts considérables**, puisqu'en 2024, les délais de jugement moyens constatés se sont établis à 9 mois et 29 jours devant les tribunaux administratifs, 11 mois et 12 jours devant les cours administratives d'appel et 7 mois et 8 jours devant le Conseil d'État. Toutefois, celles-ci font face à une hausse continue et significative du contentieux – sur les dix dernières années, les entrées contentieuses ont progressé de 45 % en première instance – rendant difficilement compressible le délai de jugement de six mois.

Au surplus, de l'aveu de la DACS, un tel délai risque de poser des **difficultés opérationnelles insurmontables**, ralentissant l'accélération des délais de jugement déjà atteinte en application du délai, dérogoire au droit commun, de dix mois. Les juridictions semblent en effet, selon elle, *« avoir atteint un plafond difficilement dépassable en termes de productivité, laquelle dépendra à l'avenir des effectifs de magistrats et de greffiers »*.

Il convient, dès lors, de saluer l'effet positif de ces dispositions réglementaires existantes pour accélérer le traitement des contentieux d'urbanisme. À l'inverse, la commission relève, au surplus, que **les débats à l'Assemblée nationale ne précisent pas l'effet positif attendu de ces mesures sur le contentieux contre ces mêmes décisions par rapport au droit existant**.

En deuxième lieu, la commission a considéré qu'abaisser de dix à six mois les délais de jugement ferait peser **un risque de limitation ou d'altération de la procédure contradictoire, et ce, au détriment des bénéficiaires d'un permis ou d'une autorisation de construction ou d'aménagement d'un projet de logement locatif social**. En effet, l'instauration de délais de jugement doit être analysée compte tenu de l'effet d'éviction qu'ils engendrent pour le traitement des autres requêtes par les juridictions administratives.

En l'occurrence, comme l'ont révélé les auditions conduites par le rapporteur, une procédure contradictoire de moins de six mois pourrait **réduire drastiquement, voire annihiler, la possibilité pour le bénéficiaire de la décision attaquée de produire des éléments de réplique** dans les délais impartis. Cela induirait, dès lors, une limitation disproportionnée eu égard à la nature du contentieux du principe du contradictoire, au détriment même des acteurs de la construction de logements sociaux.

Par conséquent, la commission a considéré que si elles ne portent pas atteinte au droit au recours ni à aucun principe d'ordre constitutionnel ou conventionnel, ces dispositions sont de nature à priver le défendeur d'un délai raisonnable pour produire des observations, vidant de son intérêt le principe de ce délai réduit de jugement, et ce, à rebours des efforts engagés, en matière de contentieux de l'urbanisme, pour **garantir l'effectivité et le non-détournement de la procédure contradictoire, au bénéfice des parties défenderesses d'autorisations injustement attaquées**.

En conclusion, bien que l'intention de cet article soit louable, il apparaît, aux yeux du rapporteur, **présenter davantage de risques opérationnels et juridiques que de bénéfices concrets en matière d'accélération des délais de jugements en matière de logement locatif social.**

La commission a, dès lors, **supprimé ces dispositions** dont il n'apparaît pas qu'elles contribueraient à la réduction des délais de recours contentieux en simplifiant et accélérant les procédures encadrant la construction de logements locatifs sociaux, tandis qu'elles ajoutent, en revanche, **au caractère instable et dérogatoires des normes applicables à l'ensemble du contentieux du droit de l'urbanisme, portant ainsi atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité des normes** (amendement COM-123).

La commission demande à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 7.
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 4 JUIN

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du rapport pour avis de notre collègue Marc-Philippe Daubresse sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Il me revient ce matin de présenter le rapport pour avis sur la proposition de loi de simplification de l'urbanisme et du logement déposée par Harold Huwart, député du groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires (Liot), soutenue par le Gouvernement et plus particulièrement par la ministre du logement, notre ancienne collègue Valérie Létard.

Ce texte vise à répondre à la crise sans précédent que traverse aujourd'hui le secteur du logement : crise à la fois structurelle et conjoncturelle, crise de la demande suivie d'une crise de l'offre, chute brutale des volumes des constructions neuves. Les chiffres à notre disposition sont hallucinants : nous n'avons jamais connu une situation aussi terrible, même dans les pires moments, comme lors de l'appel de l'hiver 1954.

À titre d'exemple, de février 2024 à janvier 2025, un peu plus de 330 000 permis de construire ont été délivrés, soit environ 43 000 de moins que lors des douze mois précédents, représentant une chute d'environ 30 % par rapport aux chiffres d'avant la crise sanitaire, et de 50 % par rapport aux années fastes qui ont suivi le plan Borloo !

Cette crise historique trouve son origine dans une multitude de facteurs désormais connus et analysés, mais la complexité de nos normes est incontestablement aujourd'hui l'un des principaux freins à la production rapide de logements.

Le législateur a multiplié, pour chaque projet, les consultations, les autorisations et les études obligatoires, avec un résultat prévisible et un inconvénient majeur : aujourd'hui, en France, les délais pour construire n'ont jamais été aussi longs : il faut sept ans pour construire un lotissement en France, contre trois en Belgique. Les recours n'ont jamais été aussi nombreux, la construction de logements n'a jamais été aussi compliquée, le nombre de logements neufs construits n'a jamais été aussi bas et le nombre de Français en attente d'un logement n'a jamais été aussi élevé.

Nous sommes forcés de constater, en tant qu'élus locaux ou anciens maires, qu'il y a dans toutes ces procédures auxquelles nous avons été confrontés des délais et des coûts qui ne sont plus justifiables et dont nous pourrions faire l'économie, sans remettre en cause aucune des garanties de notre droit.

Face à cette crise, les axes prioritaires de simplification sont donc parfaitement identifiés.

Premièrement, faciliter l'évolution des documents d'urbanisme, pour réaffirmer le rôle de la planification sans que celle-ci soit perçue comme un obstacle et donner de la souplesse aux procédures, pour soutenir l'émergence et la réalisation des projets.

Deuxièmement, faciliter l'accès à l'ingénierie, enjeu majeur pour nos petites communes, notamment rurales.

Troisièmement, améliorer et accélérer l'instruction des projets et la délivrance des permis, mais aussi les délais du contentieux, qui restent très longs, voire continuent d'augmenter. J'avais déjà travaillé sur ce sujet en tant que rapporteur de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « Élan ».

Prenant acte de l'absence de projet de loi consacré 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, Harold Huwart et les députés du groupe Liot ont répondu aux attentes des élus locaux et du secteur de la construction en déposant une proposition de loi concentrée en quatre articles, qui a été sensiblement étoffée lors de l'examen par l'Assemblée nationale.

Sur les dix-neuf articles de la proposition de loi qui nous a été transmise, trois entrent directement dans le champ de compétence de la commission de lois en ce qu'ils ont trait au contentieux de l'urbanisme. Il s'agit des articles 4, 5 et 7, qui nous ont été délégués au fond par la commission des affaires économiques.

L'article 4 poursuit un double objectif : d'une part, il vise à réduire les délais contentieux par la diminution du délai de recours administratif et la suppression du caractère suspensif de celui-ci ; d'autre part, il institue une amende administrative et renforce l'astreinte à disposition des maires pour mieux lutter contre les phénomènes de « cabanisation ».

L'article 5, quant à lui, institue une procédure d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme tandis que l'article 7 réduit de six à dix mois les délais de recours contentieux pour la construction de logements sociaux.

Notre commission s'est saisie pour avis de l'ensemble des autres articles, mais j'ai choisi de concentrer mes travaux sur les articles pour lesquels nous pouvions apporter une plus-value, à savoir les articles 1^{er} A, 1^{er}, 2 et 3.

Ces articles permettent le recours à la procédure de modification simplifiée des documents d'urbanisme lorsque les possibilités de construction sont majorées. Ils renforcent les possibilités de dérogation au plan local d'urbanisme (PLU) pour construire des logements dans les zones tendues. Ils facilitent les constructions dans les zones d'activité économique (ZAE). Enfin, ils élargissent le champ du permis d'aménager multisites. Bref, nous

voulons introduire de la rapidité et de la souplesse lors de l'instruction des documents d'urbanisme.

Partant d'un constat partagé avec les acteurs du logement et les élus locaux, je vous propose d'approuver les objectifs poursuivis au travers de cette proposition de loi. Ce texte ne révolutionnera pas la politique du logement, mais nous pouvons intervenir sensiblement sur les outils d'urbanisme – notamment les schémas de cohérence territoriale (Scot), les PLU et les plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi) – dans trois domaines : la complexité, les délais et le coût.

Ce texte constitue non pas le Grand Soir, mais des mesures de simplification, qui apporteront aux collectivités territoriales – en particulier, aux maires – une souplesse et une latitude bienvenues pour mener à bien leurs projets, aux côtés de tous les partenaires et de tous les acteurs de la construction, et pour gagner du temps. Car le temps, c'est de l'argent et des emplois sauvés dans le secteur du bâtiment ! Le président de la Fédération française du bâtiment (FFB) m'indiquait que le secteur avait perdu 30 000 emplois l'an dernier. Au cours du premier semestre, ce chiffre s'élèverait à 70 000 emplois !

Je vous propose néanmoins dix-sept amendements tant sur les articles qui nous sont délégués au fond, que sur les autres articles de la proposition de loi, afin d'améliorer et de compléter le texte. Ces amendements s'articulent autour de trois axes.

En premier lieu, il est souhaitable d'enrichir les dispositifs de simplification proposés en élargissant leur champ d'application souvent inutilement réduit par des critères trop restrictifs. Nos collègues députés ont prévu des dérogations aux dérogations, source de complexifications : j'ai essayé de revenir à l'esprit de simplification.

Ainsi, je vous propose d'étendre à l'ensemble des communes – et 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. La crise du logement est présente partout en France, y compris dans les zones rurales et dans les petites communes, ces dernières ne disposant pas toujours des outils nécessaires pour y faire face. Je souhaite que la souplesse prévue par ce texte profite à tous.

Dans la même logique, je souhaite simplifier la procédure visant à faciliter la construction de logements au sein des ZAE, lorsque le règlement du plan local d'urbanisme l'interdit, permettant ainsi de disposer d'un foncier de plus en plus rare pour construire, sans remettre en cause les zones agricoles ou naturelles.

Enfin, dernier assouplissement : il m'apparaît essentiel de rendre plus efficace la généralisation du permis d'aménager multi-sites 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.

Deuxième axe de travail : la suppression des évolutions contreproductives et créatrices de nouvelles complexités. Comme vous le savez, en matière de simplification, le mieux est souvent l'ennemi du bien.

Ainsi, s'agissant plus particulièrement des mesures visant à limiter les recours abusifs, les articles 5 et 7 présentent d'importantes difficultés opérationnelles, sans bénéfice tangible quant à l'accélération des délais de recours. Nous avons échangé avec les services des ministères de la justice et du logement, mais aussi avec les tribunaux administratifs : ces articles sont de fausses bonnes idées, qui risquent d'accroître les délais plutôt que de les raccourcir.

En effet, instituer une procédure d'admission préalable des recours formés contre les décisions d'urbanisme alourdirait inutilement les procédures et pourrait, contrairement aux objectifs ainsi poursuivis, allonger les délais de traitement de ces recours.

De la même manière, il n'apparaît ni réaliste ni souhaitable, eu égard au droit 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. Je vous proposerai donc la suppression de ces deux articles.

Par ailleurs, je vous proposerai de supprimer ou de réduire la portée de certaines dérogations en matière d'évolution des documents d'urbanisme. Celles-ci complexifient davantage le droit existant, vidant de leur portée les règles d'évolution des documents d'urbanisme au lieu de les simplifier. Elles semblaient, de ce fait, mal comprises par les élus locaux. Ainsi de la dérogation au seuil de majoration des constructions dans une zone déterminée du PLU au-delà duquel le recours à une enquête publique est nécessaire - et les enquêtes publiques sont longues, très longues !

Troisième et dernier axe de travail : compléter la proposition de loi par des mesures de simplification consensuelles et appelées de leurs vœux par les acteurs du logement.

Mon travail en la matière s'est concentré sur deux aspects : d'une part, utiliser l'ensemble des gisements d'accélération et de diminution des recours en matière d'urbanisme ; d'autre part, compléter la proposition de loi par des simplifications en matière de documents d'urbanisme.

Je vous proposerai ainsi cinq amendements à l'article 4 pour accélérer le traitement des recours contentieux afin d'activer les constructions et de sécuriser les maires ; ceux-ci ont été élaborés avec l'aide des ministères du logement et de la justice. Ils visent à rétablir la réduction de deux à un mois du délai de recours gracieux en matière d'urbanisme, à faire évoluer le régime

de la police administrative de l'urbanisme en permettant au préfet d'intervenir – j'y reviendrai.

Enfin, je vous proposerai cinq autres amendements visant à renforcer le souffle simplificateur de ce texte. Les mesures proposées sont circonscrites, pragmatiques et permettent de répondre à des situations locales spécifiques ; par exemple, les maires pourront recourir plus facilement à la procédure de participation du public par voie électronique.

Pour conclure, je vous invite à approuver cette proposition de loi qui répond de manière pragmatique à des difficultés concrètes rencontrées par les élus locaux et qui sont préjudiciables à nos concitoyens. Ce texte devrait sécuriser les maires, que notre droit place souvent en situation de vulnérabilité juridique ou face à des difficultés injustifiées pour conduire des projets d'intérêt général.

Je forme le vœu que l'implication de nos collègues rapporteurs de la commission des affaires économiques, Sylviane Noël et Guislain Cambier, ainsi que l'engagement sans faille de la ministre du logement, nous permettent de trouver ensemble des mesures consensuelles, tout en rappelant que le périmètre du texte décidé par la présidente de la commission des affaires économiques réduit singulièrement le champ de ce qu'il est possible de faire.

Mme Audrey Linkenheld. – Une fois n'est pas coutume, je suis globalement d'accord avec Marc-Philippe Daubresse, dont je salue le travail.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain partage son constat sur la situation du logement dans notre pays : le secteur connaît une crise profonde et durable. Le mal-logement touche nombre de nos concitoyens. On ne peut pas dire que ces derniers ont été beaucoup aidés par les politiques nationales ces dernières années...

Je partage le constat du rapporteur sur la question des délais et des recours : c'est pourquoi nous sommes globalement en phase avec les articles de ce texte et avec les amendements qu'il propose.

Toutefois, ne tombons pas dans la facilité consistant à dire que tous les maux frappant le logement s'expliqueraient par l'excès de normes, par l'attitude des maires, puisqu'une partie des délais leur incombe, ou par celle de nos concitoyens, au motif que ceux-ci déposent des recours. L'excès de normes, c'est souvent le prétexte pour ne rien changer en profondeur à la politique du logement. Une véritable politique publique du logement s'impose, à l'instar de celles ayant pu être menées en d'autres temps – on ne peut pas dire que cela soit le cas depuis 2017.

Cette proposition de loi contient des dispositions utiles, que nous voterons. Il en va de même pour les amendements visant à revenir aux simplifications prévues initialement par le texte : comme l'a dit Marc-Philippe Daubresse, veillons à ne pas complexifier la simplification.

Pour autant, je ne sais pas si l'on peut vraiment parler d'un souffle simplificateur, comme l'a dit le rapporteur. À force de souffler, je crains qu'on ne rende le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation (CCH) particulièrement illisibles.

Dès lors, nous sommes favorables à un texte resserré, et non à la version adoptée par l'Assemblée nationale, qui compte une vingtaine d'articles. Nous voterons les amendements proposés par le rapporteur aux articles 4, 5 et 7, de même que certains de ceux qui ont été déposés sur les autres articles.

Nous réservons notre position quant au vote final en fonction de l'évolution du texte. Vous l'aurez compris, nous soutiendrons toute mesure visant à faciliter la construction et la rénovation de logements pour un coût abordable dans notre pays.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Nous partageons avec Audrey Linkenheld la volonté de produire plus de logements et d'accorder plus de souplesse aux élus locaux, sans remettre en cause les fondements de cette politique.

Je me suis bien gardé de dire que les normes étaient les seuls responsables de la situation actuelle, qui s'explique par de nombreux facteurs.

EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS

Article 1^{er} A (nouveau)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-107 offre à l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique prévue dans le cadre des procédures d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme la possibilité de recourir, en lieu et place de l'enquête publique, à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE). Le recours à cette possibilité demeurera facultatif ; les autorités compétentes en apprécieront la pertinence en fonction des situations locales.

Dans les grandes métropoles, il est relativement facile d'organiser des consultations par voie électronique. C'est moins aisé dans les zones rurales, mais il faut toutefois octroyer cette possibilité aux collectivités qui souhaiteraient mettre en œuvre cette procédure.

Mme Audrey Linkenheld. – Nous serons globalement favorables aux amendements du rapporteur, même si ce ne sera pas systématique.

En l'espèce, il nous semble que cet amendement, en faisant disparaître complètement l'enquête publique, rend plus difficile la participation de nos concitoyens. Certes, nous avons nous-mêmes recours à la participation par voie électronique, mais nous considérons qu'il s'agit d'un complément

intéressant, et non un substitut à l'enquête publique. Nous ne voterons donc pas cet amendement.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Je rappelle qu'il s'agit d'une faculté, et non d'une obligation.

L'amendement COM-107 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-108 prévoit d'inscrire dans la partie législative du code de l'urbanisme les dispenses figurant actuellement dans sa partie réglementaire, pour davantage de clarté et par cohérence avec les autres prescriptions qui relèvent de dispositions législatives.

L'amendement COM-108 est adopté.

Après l'article 1^{er} A (nouveau)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-109 vise à ouvrir la possibilité de recourir à la consultation du public par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique classique, comme cela est déjà le cas pour les opérations d'intérêt national (OIN), au bénéfice notamment des territoires d'accélération pour le logement, en vue de raccourcir la durée totale de ces consultations.

L'amendement COM-109 portant article additionnel est adopté.

Article 1^{er}

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-110 vise à rétablir la suppression de la caducité automatique des Scot, prévue par le texte initial de la proposition de loi, tout en conservant l'obligation de bilan périodique. La caducité automatique met en difficulté beaucoup de communes qui se retrouveraient alors sans document d'urbanisme.

L'amendement COM-110 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-111 vise à simplifier les procédures d'établissement des documents d'urbanisme pour les cas où le Scot serait établi sur le périmètre d'un seul et unique EPCI à fiscalité propre, en autorisant l'adoption d'un document unique valant à la fois Scot et PLUi. Ce document unique facilitera grandement la vie des communes, notamment en zone rurale.

L'amendement COM-111 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-112 tend à limiter l'augmentation du seuil de majoration des constructions. Nos collègues députés sont allés, à notre avis, trop loin, puisqu'ils proposaient de fixer à 50 % le seuil de majoration des constructions dans une zone déterminée du PLU au-delà duquel le recours à une enquête publique est nécessaire lors de la procédure de modification du plan.

Cela entraînerait des difficultés réelles pour les habitants. Je propose de conserver le principe de cette disposition, mais d'en limiter le taux à 30 %.

L'amendement COM-112 est adopté.

Article 2

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement COM-113, il est proposé de laisser à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme la possibilité d'accorder le permis, en dépit des règles applicables au moment de la demande, afin de favoriser les surélévations et les transformations, si celui-ci lui semble pertinent au regard de la situation locale. Cette disposition serait particulièrement utile en zone de montagne.

L'amendement COM-113 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-114 vise à étendre la possibilité pour l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de déroger au cas par cas aux règles du PLUi à l'ensemble des communes du pays, et non plus aux seules zones tendues. Nombre de nos collègues de zones rurales m'ont dit que les problèmes auxquels nous faisons face dans les grandes métropoles se posent avec autant d'acuité chez eux.

L'amendement COM-114 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-115 tend à rendre plus efficace la disposition, qui figure dans le texte initial, facilitant la transformation des ZAE, notamment les zones commerciales d'entrée de ville. Nous avons besoin de foncier : tous les maires vous le diront, quelle que soit leur tendance politique. Cette disposition sera utile et fera gagner du temps ; elle offrira aussi l'occasion d'améliorer l'environnement de ces zones.

L'amendement COM-115 est adopté.

Article 3

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-116 vise à rendre plus efficace le dispositif du permis d'aménager multi-sites pour les lotissements, en supprimant à la fois la condition de demandeur unique et le critère d'unicité du projet, peu compréhensible, dès lors qu'il s'agit précisément de permettre la délivrance de l'autorisation sur des unités foncières non contiguës.

L'amendement COM-116 est adopté.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous passons à l'examen des articles qui nous ont été délégués au fond.

Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de

la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut, pour les dispositions relevant des articles 4, 5 et 7 de la proposition de loi, les dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

Article 4 (délégué)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement COM-72, nos collègues du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) souhaitent supprimer l'article 4, qui vise à lutter contre les constructions illégales, la « cabanisation ». Supprimer cet article serait de nature à créer des situations difficiles, notamment sur le plan sanitaire : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-72.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – En réponse aux difficultés rencontrées par les collectivités territoriales et leurs groupements à se saisir des outils de police administrative de l'urbanisme aux fins de lutter contre les phénomènes tels que la « cabanisation » dans les zones rurales et agricoles, l'amendement COM-117 prévoit une double évolution du régime de la police administrative de l'urbanisme.

En premier lieu, il est proposé de mettre 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.

En second lieu, il permet au représentant de l'État dans le département, en cas de constatation d'une irrégularité constatée, d'inviter l'autorité compétente à se saisir des outils de police administrative, et à défaut, de mettre en œuvre directement ces outils.

L'amendement COM-117 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-118 vise à limiter l'intérêt à agir des personnes recevables à introduire un recours contre un document d'urbanisme en conditionnant cette recevabilité à leur participation antérieure aux procédures de participation du public, qui sont, au demeurant, renforcées et diversifiées par un autre amendement du rapporteur à l'article 1^{er} A.

Mme Audrey Linkenheld. – Nous sommes dubitatifs quant à cet amendement, vraisemblablement inconstitutionnel. Contrôler la participation effective d'un requérant à la consultation, tant en présentiel qu'en distanciel, nous semble très délicat.

Voilà quelques années, grâce au rapport de Daniel Labetoulle ou aux ordonnances prises à l'initiative de la ministre Cécile Duflot, nous avons déjà beaucoup avancé sur la question des recours, notamment sur la question de l'intérêt à agir et de la participation. Cependant, il me semble délicat de lier la capacité à agir à la participation à une consultation. Nous ne voterons pas cet amendement, à la fois pour des raisons de fond, mais aussi pour des raisons juridiques.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – J'ai oublié de préciser que j'ai conduit cette réflexion avec Alexandra Borchio Fontimp.

L'amendement COM-118 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-119 prévoit de rétablir la version initiale de l'article 4, qui visait à réduire de deux à un mois le délai du recours gracieux formé à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire.

L'amendement COM-119 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Aux fins de limiter les recours abusifs à l'encontre des décisions d'urbanisme et d'accélérer le contentieux de l'urbanisme, l'amendement COM-120 vise à limiter les demandes de substitution de motifs dans le cadre des recours formés à l'encontre de refus d'autorisation d'urbanisme en enserrant cette faculté d'un délai de deux mois.

L'amendement COM-120 est adopté.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Prenant acte de la jurisprudence du Conseil d'État *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT* du 18 mai 2018, l'amendement COM-121 tend à supprimer une disposition du droit de l'urbanisme qui, si elle a été précurseuse à l'époque, est aujourd'hui moins favorable que la jurisprudence.

Mme Audrey Linkenheld. – Nous sommes assez hésitants sur ce sujet. Je ne suis pas sûre qu'il faille systématiquement nettoyer la loi ou le code en raison d'une jurisprudence. Certes, je comprends la jurisprudence générale applicable aux actes réglementaires, mais les PLU sont des actes réglementaires d'une complexité particulière. Ne pourrait-on pas maintenir la version actuelle du code et ainsi offrir la possibilité aux tribunaux de choisir entre le code et la jurisprudence ? Nous ne voterons pas cet amendement.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Nous avons eu l'idée de cet amendement à la suite d'échanges avec les services du ministère de la justice.

Une précision : l'amendement vise à supprimer une disposition du code de l'urbanisme qui fait échec à une jurisprudence du Conseil d'État visant à exclure l'invocation des vices de forme et de procédure par voie d'exception. Le dispositif de l'amendement est bien ciblé !

Mme Audrey Linkenheld. – J’ai bien compris, mais je tenais à faire part de mes doutes sur cet amendement.

L’amendement COM-121 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter l’article 4 ainsi modifié.

Après l’article 4 (délégué)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Avec l’amendement COM-41, notre collègue Daniel Fargeot souhaite que le juge administratif puisse rejeter par ordonnance un recours contre une autorisation d’urbanisme dès lors que cette dernière est dilatoire et sans réel objet. Cet amendement me semble satisfait par l’article R. 222-1 du code de justice administrative. Inutile de complexifier les choses en ajoutant des dispositions qui existent déjà par ailleurs : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-41.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-15 de Daniel Fargeot tend à supprimer la procédure contradictoire lors de la procédure d’arrêté interruptif de travaux.

Si j’en comprends l’intention, cet amendement manque sa cible en prévoyant une conciliation déséquilibrée entre pouvoirs du maire et respect des droits de la défense, et serait de nature à mettre en difficulté les maires en ce qu’ils pourraient être déjugés à l’occasion de recours judiciaires. Dès lors, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-15.

Article 5 (nouveau) (délégué)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques COM-73 et COM-122 visent à supprimer l’article 5.

Il faut évidemment lutter contre les recours abusifs, mais la procédure d’admission préalable, qui est ici dupliquée sans adaptation aux particularités d’un jugement en première instance et aux spécificités de l’urbanisme, est particulièrement lourde.

Les décisions de non-admission sont rendues lors d’une audience en formation collégiale du Conseil d’État, en s’appuyant sur des conclusions du rapporteur public. Seule la motivation de la décision bénéficie d’une procédure allégée. Cet article allongerait les délais.

L’amendement COM-73 est adopté. La commission émet un avis favorable à l’amendement identique COM-122.

La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l’article 5.

Article 7 (nouveau) (délégué)

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis. – L'article 7 vise à réduire de dix à six mois le délai de jugement pour les demandes relatives à la construction de logements locatifs sociaux. Cependant, un tel resserrement du délai de jugement n'est ni réaliste ni souhaitable eu égard au droit au recours. Les juridictions administratives ont évoqué des difficultés opérationnelles insurmontables si cet article était adopté.

De plus, nous risquerions de limiter ou d'altérer la procédure contradictoire, ce qui pourrait entraîner de nouveaux recours. C'est pourquoi je propose la suppression de cet article, grâce à l'amendement COM-123.

L'amendement COM-123 est adopté.

La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 7.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4			
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	COM-117	Renforcement du régime de police administrative de l'urbanisme	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	COM-118	Limitation de l'intérêt à agir des personnes recevables à introduire un recours contre un document d'urbanisme en conditionnant cette recevabilité à leur participation antérieure aux procédures de participation du public	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	COM-119	Rétablissement de l'article 4 dans sa rédaction initiale qui visait à réduire de deux à un mois le délai du recours gracieux 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 supprimer son effet suspensif	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	COM-120	Limitation des demandes de substitution de motifs dans le cadre des recours formés à l'encontre de refus d'autorisation d'urbanisme	Adopté
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	COM-121	Suppression d'une disposition du code de l'urbanisme faisant échec à une jurisprudence du Conseil d'État visant à exclure l'invocation des vices de forme et de procédure par voie d'exception	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 (nouveau)			
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	COM-122	Suppression d'article	Adopté
Article 7 (nouveau)			
M. DAUBRESSE, rapporteur pour avis	COM-123	Suppression d'article	Adopté

La commission a également donné les avis suivants sur les autres amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 4			
M. JADOT	COM-72	Suppression d'article	Défavorable
Article additionnel après Article 4			
M. FARGEOT	COM-41	Précision de la faculté du juge administratif de faire usage d'une ordonnance de tri	Défavorable
M. FARGEOT	COM-15	Suppression de la procédure contradictoire en cas d'arrêté interruptif de travaux	Défavorable
Article 5 (nouveau)			
M. JADOT	COM-73	Suppression d'article	Favorable

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 4 juin 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 632 (2024-2025) de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.**

Ce périmètre comprend, pour les dispositions relevant des articles 4, 5 et 7 de la proposition de loi, les dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

DIRECTION DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU (DACS)

M. Clément Henry, chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Mme Anne-Laure Pajot, adjointe au chef de bureau

DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES (DHUP)

M. Vincent Montrieux, adjoint au directeur

Mme Caroline Sauze, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-551.html>

