

ZOOM SUR... LA LOI DE SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT

Décryptage des principales dispositions

Loi Cornudet de 1919, loi d'orientation foncière de 1967, loi SRU de 2000, il existe en matière d'urbanisme quelques grands textes portant une vision pour l'Homme et sa cité. Il existe aussi des textes circonstanciels confinant parfois au service rendu. La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement appartient assurément à cette deuxième catégorie.

Proposée le 1^{er} avril 2025 par 14 députés centristes (groupe LIOT), elle aura été discutée avec une célérité remarquable pour être votée en six mois. Le député Harold Huwart, rapporteur, avait prévenu : la simplification du droit de l'urbanisme est une des « priorités des acteurs du monde du logement et de la construction, comme des collectivités territoriales » (v. l'exposé des motifs). L'objectif était de simplifier les procédures et d'accélérer l'autorisation des projets afin qu'ils « sortent plus vite de terre ».

Dans sa version initiale la proposition de loi comportait 4 articles. À l'issue des débats parlementaires, elle en comptait 31 dont 13 ont été censurés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-896 DC du 20 novembre 2025.

À la fin, la loi du 26 novembre 2025 constitue une mosaïque d'ajustements techniques, avec de vraies simplifications mais aussi quelques pièges.

■ Simplification des procédures d'évolution des documents d'urbanisme

L'article 1^{er} de la loi du 26 novembre 2025 rationalise la gamme des procédures d'évolution des SCoT et des PLU(i).

Passage de quatre à deux procédures – Outre les procédures de mise en compatibilité prévues pour la réalisation d'un projet, il existait quatre procédures d'évolution des SCoT et des PLU(i) dont les champs d'application dépendaient de l'ampleur de l'évolution, de ses effets environnementaux, parfois de sa cause, ce qui rendait le choix procédural malaisé. Les SCoT pouvaient faire l'objet d'une révision, d'une modification ou d'une modification simplifiée sans enquête publique. Les PLU(i) pouvaient évoluer sous le régime de la révision, de la révision allégée, de la modification ou de la modification simplifiée. À l'heure des choix procéduraux, l'hésitation était permise.

En application de la loi du 26 novembre 2025, il n'existera plus que deux procédures : la révision et la modification. La gamme est donc plus lisible même s'il persiste d'importantes variantes dans la procédure de modification, selon que celle-ci nécessite ou non une évaluation environnementale.

Évolution du SCoT – Le SCoT pourra évoluer selon la procédure de modification dans toutes les hypothèses à moins qu'il soit nécessaire de revoir les orientations définies par son « projet d'aménagement stratégique » (PAS). Dans ce cas, le recours à la procédure de révision, exigeant un débat sur les orientations du PAS, s'imposera. Et même dans cette situation, la loi prévoit des exceptions notamment lorsque le PAS évolue pour soutenir le développement de la production de certaines énergies ou pour définir des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables.

Évolution du PLU(i) – Pour les PLU(i), la procédure de modification deviendra également la norme. La révision sera réservée au changement des orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), sous réserve là aussi de plusieurs exceptions notamment pour les changements du PADD relatifs à la production d'énergie renouvelable, à la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte et à l'intégration de l'objectif ZAN.

Simplification des étapes – L'article 1^{er} de la loi du 26 novembre 2025 sort du champ d'application de l'évaluation environnementale les procédures de modification du PLU(i) ayant pour seul objet la rectification d'une erreur matérielle (ce qui était déjà prévu pour les SCoT) ou la réduction de la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser. Cependant, bien des modifications de SCoT et de PLU(i) devront toujours passer par un examen au cas par cas pour éventuellement devoir se soumettre à une évaluation environnementale et à son cortège procédural (délibération de lancement et concertation). Point de simplification radicale sur ce point.

Véritable facilité en revanche et promesse de réduction des coûts, la loi généralise le recours à la procédure de « participation du public par voie électronique » en substitution de la traditionnelle enquête publique. Cette procédure sera possible sur option (il faudra la choisir par délibération) pour les procédures de révision et de modification, des SCoT comme des PLU(i).

Ces dispositions entreront en vigueur le 26 mai 2026. Elles ne concernent pas les procédures d'évolution en cours. Les auteurs de SCoT et de PLU(i) ne peuvent donc pas opter pour une procédure plus simple avant le 26 mai 2026.

■ Fusion du SCoT mono-EPCI et du PLUi

Alors que 42 % environ des SCoT couvrent le territoire d'un seul EPCI-FP, les outils permettant de fusionner le SCoT et le PLUi en cas de périmètre unique n'existent plus depuis leur suppression par l'article 131 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Création d'un document d'urbanisme unique – Après une valse-hésitation du législateur, l'article 3 de la loi du 26 novembre 2025 revient sur le sujet. Il crée, à l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, un document d'urbanisme unique ayant les effets d'un SCoT et d'un PLUi lorsque le périmètre d'un EPCI-FP recouvre exactement le périmètre d'un SCoT. Ce document comprendra un rapport de présentation justifiant les choix retenus, un étrange « projet d'aménagement stratégique intercommunal » (à la croisée du PAS, du DOO des SCoT et du PADD du PLUi), des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement de PLUi et des annexes.

Modalités d'application à préciser – Un décret en Conseil d'État devra préciser les modalités d'application de ce nouveau dispositif. L'élaboration d'un tel

document unique ne pourra donc pas être prescrite avant l'adoption de ce décret.

■ Fin de la caducité du SCoT

Réelle simplification là aussi, la loi du 26 novembre 2025 supprime la redoutable caducité des SCoT.

Cette sanction était prévue au dernier alinéa de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme lorsque l'établissement public en charge du SCoT n'avait pas délibéré, dans le délai de 6 ans prévu par le texte, sur l'analyse des résultats de l'application du SCoT et sur le maintien en vigueur ou sur la mise en révision du SCoT au regard de cette analyse. Parfois oubliée, rédigée d'une manière confuse (en opposant maintien en vigueur et révision du SCoT), cette disposition était d'une sévérité sans équivalent dans le régime juridique des documents d'urbanisme.

La loi du 26 novembre 2025 supprime la sanction et allonge, de 6 à 10 ans, le délai pour procéder à l'analyse des résultats d'application du SCoT à 10 ans.

Cette simplification est applicable sans effet différé, depuis le 28 novembre 2025. Les SCoT qui peinaient à procéder à l'analyse de leur application d'ici les échéances électorales de 2026 trouveront là un répit.

■ Allègement de la procédure d'approbation des SAR

Les schémas d'aménagement régional (SAR) adoptés par les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte étaient jusqu'à présent approuvés par un décret en Conseil d'État, pris après adoption du projet par l'assemblée délibérante de la collectivité concernée. Il y avait d'ailleurs là une singularité ultra-marine puisque les SRAD-DET sont, eux, approuvés par arrêté du préfet de Région, et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) est approuvé par l'Assemblée de Corse.

L'article 7 de la loi du 26 novembre 2025 simplifie cette procédure : les SAR sont désormais approuvés par arrêté du représentant de l'État (le préfet). Cette simplification est applicable immédiatement, y compris aux procédures d'élaboration ou de révision d'un SAR en cours au 26 novembre 2025.

■ Accroissement des dérogations aux PLU(i)

Déroger au PLU(i) était déjà permis dans les conditions prévues aux articles L. 152-3 à L. 152-6-5 du code de l'urbanisme. Certaines dérogations, réservées à des cas particuliers, étaient susceptibles d'être accordées dans toutes les communes (zones où s'applique la taxe sur les logements vacants, communes en forte croissance démographique, périmètres des grandes opérations d'urbanisme, secteurs d'intervention des opérations de revitalisation du territoire, etc.) tandis que d'autres dérogations étaient réservées à certaines zones, tout particuliè-

rement les dérogations facilitant la création de logements dans les secteurs en tension.

La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 procède à un accroissement massif de ces possibilités de dérogation.

Généralisation des dérogations de l'article L. 152-6 – Retient tout particulièrement l'attention, la modification du champ d'application des dérogations prévues à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme. Celles-ci concernent désormais l'ensemble du territoire national. Se généralise ainsi la possibilité de déroger aux règles de gabarit, de densité, de hauteur et de stationnement lorsqu'il s'agit d'un projet de construction de logements, parfois d'agrandissement de la surface d'un logement existant.

Nouvelle série de dérogations – Une série de dérogations est de surcroît ajoutée à celles qui existaient déjà, en créant les articles L. 152-6-7 à L. 152-6-10 du code de l'urbanisme. Ces dispositions facilitent, par la possibilité de déroger, la création de logements d'une superficie inférieure à la taille minimale définie par le PLU(i), la réalisation de logements étudiants, la réalisation de logements ou d'équipements publics dans les zones d'activités économiques. Elles permettent également d'autoriser le changement de destination d'un bâtiment d'exploitation agricole et forestière en dérogeant aux règles relatives aux destinations fixées par le PLU.

Ces nouvelles dérogations sont toutes applicables depuis le 28 novembre 2025.

■ Autorisations d'urbanisme

Permis d'aménager multi-sites – Créant un nouvel article L. 442-1-3 du code de l'urbanisme, la loi de simplification permet, par dérogation, la délivrance d'un permis d'aménager concernant un lotissement portant sur des unités foncières non contiguës. L'Union nationale des aménageurs (UNAM) attendait un tel outil depuis longtemps facilitant les opérations d'aménagement sur des terrains éloignés, notamment pour répondre aux obligations de compensation.

Pour ce faire, la loi pose des exigences : le projet multi-site doit constituer un ensemble unique et cohérent, autrement dit il doit « faire sens » dans sa globalité, et il doit garantir l'unité architecturale et paysagère des sites concernés.

L'assiette du projet peut comprendre une ou plusieurs unités foncières ou parties de site destinées à être renaturées ou réaffectées à des fonctions écologiques ou paysagères, même en l'absence de travaux d'aménagement, si ces unités participent à la cohérence globale du projet.

À noter, cette création ne concerne que les projets soumis à permis d'aménager, ceux qui relèvent d'une simple déclaration ne sont pas visés.

Nouvelle cristallisation des règles d'urbanisme – La loi du 26 novembre 2025 prévoit un mécanisme de cristallisation des règles d'urbanisme pendant trois ans à compter de la délivrance du permis de construire ou du permis d'aménager. Désormais, si les travaux autorisés par un permis initial ne sont pas achevés, une demande de permis modificatif ne peut pas, pendant une période de 3 ans à compter de la date de délivrance du permis initial, être refusée ou assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues après le permis initial. Seule exception : si les dispositions d'urbanisme intervenues après la délivrance du permis initial ont pour objet de préserver la sécurité ou la salubrité publiques.

Cette nouvelle cristallisation des règles favorisera l'ajustement des projets en cours de chantier mais elle pourrait soulever quelques difficultés d'application si d'astucieux pétitionnaires cherchaient par exemple à la cumuler avec les cristallisations de 18 mois offertes par les certificats d'urbanisme.

■ Réformes du contentieux de l'urbanisme

La loi du 26 novembre 2025 comporte des nouveautés importantes en matière de contentieux de l'urbanisme.

Droit au recours effectif contre les documents d'urbanisme – En la matière, le Conseil constitutionnel a censuré l'une des mesures les plus controversées de la loi. Il a jugé que la disposition qui subordonnait l'introduction d'un recours contentieux contre la décision d'approbation d'un document d'urbanisme à la condition d'avoir pris part à la procédure de participation du public, méconnaît le droit à un recours effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (Cons. const. 20 nov. 2025, n° 2025-896 DC, AJDA 2025. 2129). Selon le Conseil constitutionnel, une telle limitation portée au droit d'agir en justice contre des actes réglementaires aurait privé les justiciables qui n'ont pas pris part à la procédure de participation, de la possibilité de soumettre au juge une illégalité y compris lorsque celle-ci est apparue postérieurement à cette procédure de participation. Cette censure était prévisible, la disposition étant par ailleurs inconstitutionnelle au regard du droit de l'Union européenne et de la Convention d'Aarhus (v. not. CJUE 14 janv. 2021, aff. C-826/18).

Mais, même expurgée de cette proposition, la loi du 26 novembre 2025 contient son lot de chausse-trappes en matière contentieuse.

Dévalorisation du recours gracieux contre les autorisations d'urbanisme – Elle crée un nouvel article L. 600-12-2 du code de l'urbanisme limitant à 1 mois, au lieu de 2 mois selon le droit commun, le délai dans lequel il peut être introduit un recours administratif à l'encontre d'une décision relative à une autorisation d'urbanisme. La nouvelle disposition précise que le silence gardé pendant plus de 2 mois sur ce recours par l'autorité compétente vaut décision de rejet. Surtout, le délai de recours contentieux contre une autorisation d'urbanisme – qui est toujours de 2 mois – n'est plus prorogé par l'exercice d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique. Bien qu'il en fût saisi, le Conseil constitutionnel n'a pas censuré ce nouvel article L. 600-12-2 qui pourrait piéger les requérants. Il a jugé que ces dispositions n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet de priver les personnes intéressées de la faculté de former un recours contentieux contre une décision relative à une autorisation d'urbanisme. Il a simplement précisé que les recours gracieux ou hiérarchiques formés contre des décisions intervenues avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2025 conservent pour effet de proroger le délai de recours contentieux qui leur est applicable. Ce nouveau texte entraîne plusieurs conséquences :

- certes, la période d'incertitude qui accompagne la délivrance d'une autorisation d'urbanisme se limitera désormais aux 3 mois prévus par l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme dans lequel le maire peut retirer l'autorisation (si un tiers peut attaquer la décision dans un délai de 2 mois, le maire peut la retirer dans un délai de 3 mois à compter de la décision, ce qui signifie qu'à l'issue de ce délai, en l'absence de recours contentieux, l'autorisation d'urbanisme devient définitive) ;
- les recours gracieux, difficiles à former dans un délai aussi court, deviennent inutiles, ce qui prive les collectivités et les pétitionnaires d'une fenêtre de dialogue amiable qui pouvait, dans certains cas où les parties sont de bonne foi, aboutir à une solution concertée ;
- la dévalorisation du recours gracieux va conduire les requérants à former directement, à titre conservatoire, des recours contentieux devant les juridictions, quitte à s'en désister plus tard ;
- vigilance enfin, la mention des voies et délais de recours portée sur les arrêtés devra être vérifiée au regard de cette nouvelle règle, et parfois ajustée.

Limitation des substitutions de motifs – Bien connue, la technique de la substitution de motifs permet de justifier, au contentieux, la légalité d'une décision de refus d'autorisation d'urbanisme. L'administration peut faire valoir devant le juge que la décision dont l'annulation est demandée, est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué (v. not. CE 19 mai 2021, n° 435109, *Cne de Rémière-Montjoly*, Lebon T. ; AJDA 2021. 1070 ; RDI 2021. 440, obs. P. Soler-Couteaux ; *ibid.* 444, obs. M. Revert).

La loi du 26 novembre 2025 limite cette possibilité. Elle prévoit que, lorsque le juge est saisi d'un recours en annulation à l'encontre d'une décision d'urbanisme refusant l'occupation ou l'utilisation du sol, l'administration ne peut plus invoquer de motifs de refus nouveaux après l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de l'enregistrement du recours. Le même dispositif s'applique en cas de recours en appel tendant à la réformation d'un jugement qui annulerait la décision de refus. Aucune substitution de motifs ne sera plus possible passé un délai de 2 mois à compter de l'enregistrement de la demande de réformation du jugement (notons une rédaction de la loi qui prend, pour point de départ de ce délai de 2 mois, la date d'enregistrement des recours laquelle peut n'être connue de l'administration que plus tard ; il eut été plus équitable de retenir la date de notification du recours).

Cette disposition est applicable aux recours en annulation ou aux demandes tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle enregistrés au greffe de la juridiction après le 26 novembre 2025.

Suppression de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme – La loi de simplification du droit de l'urbanisme a supprimé de la possibilité, d'invoquer des vices de forme et de procédure d'un SCoT, d'un PLU(i) ou d'une carte communale par voie d'exception en s'alignant avec la jurisprudence *CFDT Finances* (CE, ass., 18 mai 2018, n° 414583, Lebon avec les concl. ; AJCT 2018. 528, obs. G. Le Chatelier ; RFDA 2018. 649, concl. A. Bretonneau).

Référé-suspension et présomption d'urgence – Enfin, la loi du 26 novembre 2025 introduit une présomption d'urgence pour tout référé-suspension dirigé contre un refus de permis de construire, un refus de permis d'aménager, un refus de permis de démolir ou contre une opposition à déclaration préalable. Pendant de la présomption d'urgence qui fut consacrée en 2018 pour les référés-suspension dirigés contre des décisions accordant une autorisation d'urbanisme, cette présomption n'aura vraisemblablement pas, comme la précédente, de caractère irréfragable (v. not. pour le caractère non irréfragable de la présomption d'urgence instaurée par la loi ELAN : CE 26 mai 2021, n° 436902, *Frangi et autres*, Lebon ; AJDA 2021. 1122) et pourra être renversée.

Cette présomption d'urgence s'applique à tous les référés introduits après la publication de la loi.

François Benech

Avocat au barreau de Paris, chargé d'enseignement en droit public à l'université Paris-Saclay