

Urbanisme

La planification locale à l'aune de la loi de simplification

Rationalisation des procédures d'évolution des Scot et des PLU(i), document d'urbanisme unique...
Décryptage des principales mesures issues de la loi Huwart du 26 novembre 2025.

Par François Benech, avocat au barreau de Paris, chargé d'enseignement en droit public à l'université Paris-Saclay

La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, dite « Huwart », simplifie à bon escient le régime juridique des documents de planification. Il ne s'agit pas d'une révolution mais d'ajustements techniques, en attendant des réformes plus fondamentales.

Des procédures d'évolution des Scot et des PLU(i) rationalisées

L'article 1^{er} de la loi rationalise la palette des procédures d'évolution des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des plans locaux d'urbanisme communaux (PLU) et intercommunaux (PLUi).

De quatre procédures à deux. Outre les procédures de mise en compatibilité prévues pour la réalisation d'un projet précis, il existait jusqu'ici quatre procédures d'évolution de ces documents dont les champs d'application dépendaient de l'ampleur de l'évolution, de ses effets environnementaux, parfois de sa cause, ce qui rendait l'identification du bon outil malaisé.

Les Scot pouvaient faire ainsi l'objet d'une révision, d'une modification ou d'une modification simplifiée sans enquête publique. Quant aux PLU(i), ils pouvaient évoluer sous le régime de la révision, de la révision allégée, de la modification ou de la modification simplifiée.

A l'heure des choix, l'hésitation était permise. Le tribunal administratif de Lyon l'a d'ailleurs récemment démontré en annulant la modification n° 1 du Scot Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain destinée à permettre l'implantation d'une paire de réacteurs nucléaires de type EPR 2, au motif que l'évolution du document de planification relevait d'une procédure de révision (TA Lyon, 9 décembre 2025, n°s 2302616 et 2411375).

La loi du 26 novembre 2025 ne conserve 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.

Le principe : la modification. Les Scot évolueront désormais selon la procédure de modification à moins qu'il soit nécessaire de revoir les orientations définies par leur projet d'aménagement

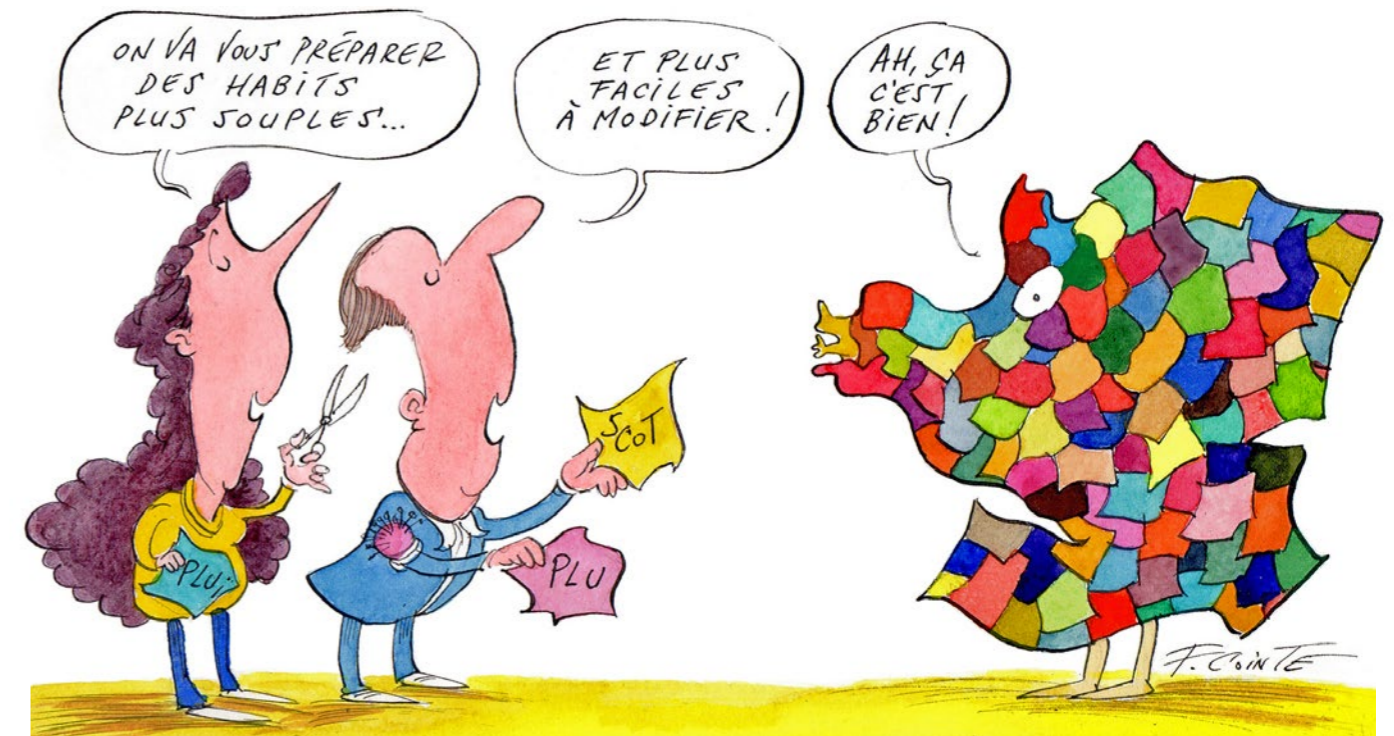
stratégique (PAS). Dans ce cas, le recours à la procédure de révision, exigeant un débat sur les orientations du PAS, s'imposera (art. L. 143-29 C. urb.). Et même dans cette situation, la loi prévoit des exceptions - et donc le recours à la procédure de modification - lorsqu'il s'agit de faire évoluer le PAS pour soutenir le développement de la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène bas carbone, le stockage d'électricité, ou pour définir des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'EnR (art. L. 143-32 C. urb.).

La loi ne conserve que deux procédures d'évolution des Scot et des PLU(i) : la révision et la modification.

là aussi de plusieurs exceptions, notamment en cas de changements du PADD ayant pour objet de soutenir la production d'énergie renouvelable ou bas carbone ainsi que le stockage d'électricité, d'identifier des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'EnR, ou de délimiter des zones exposées au recul du trait de côte.

ZAN. Quant à l'intégration de l'objectif ZAN dans les Scot et dans les PLU(i), le législateur a renvoyé à la procédure de modification, en adaptant les dispositions de la loi Climat et résilience (voir art. 1^{er} III de la présente loi modifiant l'article 194 IV 5^e de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021). Sur ce point, la loi de simplification a le mérite de la cohérence mais elle supprime une facilité qui était jusqu'à présent offerte aux auteurs de documents d'urbanisme locaux de pouvoir intégrer l'objectif ZAN par une procédure de modification simplifiée particulièrement rapide. Certains seront sans doute tentés d'engager cette procédure tant qu'elle reste possible, jusqu'au 25 mai 2026.

Évaluation environnementale. L'article 1^{er} de la loi sort du champ d'application de l'évaluation environnementale les procédures de modification des 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 (art. L. 104-3 C. urb.).

Cependant, la loi ne bouleverse pas l'état du droit en la matière. Les procédures de révision y restent évidemment soumises. Et bien des procédures de modification de Scot et de PLU(i) doivent toujours passer par un examen au cas par cas, pour éventuellement avoir à se soumettre à une évaluation environnementale et à son cortège procédural (délibération de lancement, concertation préalable, avis de l'Autorité environnementale).

Participation du public. En revanche, la loi généralise le recours à la procédure de « participation du public par voie électronique » (PPVE) en substitution de la traditionnelle enquête publique (art. L. 143-22 et L. 153-19 C. urb.). Cette procédure de PPVE sera possible sur option, il faudra la retenir par délibération, en motivant ce choix dans certains cas. La participation du public sera ainsi en grande partie dématérialisée, sans l'intervention d'un commissaire-enquêteur ou d'une commission d'enquête. Un dossier devra toutefois être mis en consultation sur un support papier, aux horaires d'ouverture, dans les mairies concernées. Séduisante pour son efficacité et ses coûts réduits, cette PPVE sera néanmoins un choix responsabilisant pour la collectivité, à manier avec sincérité et rigueur pour éviter tout vice de procédure.

Ces dispositions entreront en vigueur le 26 mai 2026. Elles ne concernent pas les procédures en cours. Les auteurs de Scot et de PLU(i) ne peuvent donc pas opter pour une procédure simplifiée avant cette date.

Nouveau document d'urbanisme unique

Il fut un temps interdit que le périmètre d'un Scot corresponde à celui d'un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Le but était de tenir compte

de l'avènement des PLUi en conférant aux Scot un rôle de planification supra-intercommunale.

La recomposition des périmètres intercommunaux par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre) a entraîné l'abrogation de cette exigence. Le législateur a dès lors permis aux Scot de couvrir le territoire d'un seul EPCI-FP pouvant lui-même être couvert par un seul PLUi (Scot mono-EPCI). Alors que 42 % 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.

Effets d'un Scot et d'un PLUi. Après cette valse-hésitation du législateur, l'article 3 de la loi de simplification 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 unique, destiné à éviter la multiplication des outils de planification à une échelle strictement identique, sera initié par l'organe délibérant de l'EPCI-FP. Il comprendra un rapport de présentation justifiant les choix retenus, un projet d'aménagement stratégique intercommunal - document qui paraît être à la croisée du PAS, du document d'orientation et d'objectifs (DOO) des Scot et du PADD du PLUi - définissant les orientations et les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement de PLUi et des annexes.

Un décret en Conseil d'Etat 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. Les documents d'urbanisme applicables sur le territoire →

de l'EPCI seront caducs à compter de l'entrée en vigueur de ce nouveau document d'urbanisme unique.

Fin de la caducité des Scot

Autre mesure de simplification, la suppression de la redoutable caducité des Scot.

Rappelons que l'article L. 143-28 du Code de l'urbanisme prescrivait à l'établissement public en charge du Scot de procéder, dans les six ans après la délibération portant approbation de ce document (ou après la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou celle ayant décidé son maintien en vigueur), à une analyse des résultats de son application, 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 et d'implantations commerciales. Cette étude devait être communiquée au public et aux services de l'Etat notamment. Sur la base de cette analyse, une délibération devait ensuite décider du maintien ou non du schéma ou de sa mise en révision. A défaut de délibération, le Scot était caduc.

Parfois oubliée, rédigée d'une manière confuse (elle opposait le maintien en vigueur du Scot à sa mise en révision alors que ces deux situations ne sont pas contradictoires), cette disposition était d'une sévérité sans équivalent dans le régime juridique des documents d'urbanisme.

Répétition en prévision des élections municipales. La loi du 26 novembre 2025 supprime la sanction et allonge, de six à dix ans, le délai pour procéder à l'analyse des résultats d'application du schéma. Cette simplification est applicable sans effet différé, depuis le 28 novembre 2025. Les établissements publics en charge des Scot qui peinaient à procéder à l'analyse de leur application d'ici les échéances électorales de 2026 trouveront là un répit.

Procédure d'approbation des schémas d'aménagement régionaux allégée

Les schémas d'aménagement régionaux (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'Etat, pris après adoption du projet par l'assemblée délibérante de la collectivité concernée. Il y avait là une singularité ultra-marine puisque les Sradet sont, eux, approuvés par arrêté du préfet de région, et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (Padduc), 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 préfet. Cette simplification est applicable immédiatement, y compris aux procédures d'élaboration ou de révision d'un SAR en cours au 26 novembre 2025.

Schéma cadre de La Défense

L'article 4 de la loi dote le quartier d'affaires de La Défense d'un schéma cadre d'aménagement et de planification de l'urbanisme (Scapu) [art. L. 123-24 et s. C. urb.]. Ce document fixera les orientations de l'Etat en matière d'urbanisme, de logement, de commerce, de transports, de développement économique et culturel, ainsi que de transition écologique et énergétique pour ce quartier d'intérêt national. Il pourra préciser la localisation

des grandes opérations (restructurations, équipements, infrastructures) et encadrer certaines règles de fond, par exemple en matière de stationnement, de surfaces non imperméabilisées ou de gabarits (hauteur, emprise, implantation).

Dédié à ce quartier stratégique, et presque unique en Europe, le Scapu offrira un cadre unifié pour la transformation du bâti existant, la densification maîtrisée et la mixité des usages, tout en assurant la cohérence des grandes opérations avec les objectifs nationaux de transition écologique. Il sera élaboré par le préfet en associant les communes, le département des Hauts-de-Seine et l'établissement public territorial.

Faciliter les transformations urbaines

L'article 17 de la loi crée une nouvelle catégorie d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dédiée à la transformation urbaine, tout particulièrement à celle des quartiers pavillonnaires (nouvel art. L. 151-7-3 C. urb.). A ce titre, la loi permet aux auteurs des PLU(i) de faciliter la modification des documents du lotissement en abaissant les majorités de colotis requises.

Opération de transformation urbaine. Par ailleurs, dans les zones pavillonnaires et les zones d'activité économique, un nouvel outil d'aménagement, l'opération de transformation urbaine (OTU), est instauré en vue de favoriser l'évolution ou la requalification du bâti existant et l'optimisation de l'utilisation de l'espace (art. L. 315-1 C.urb.). Ces OTU seront créées, après concertation, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de document d'urbanisme.

L'article 19 de la loi ouvre plus largement la possibilité pour les collectivités de fixer dans le PLU(i) des objectifs chiffrés en matière de densité, dans certains secteurs (art. L. 151-26 C. urb.).

Enfin, les articles 20 et 21 offrent des assouplissements aux règles en matière d'aires de stationnement pour les véhicules, en permettant notamment aux auteurs de PLU(i) de prévoir que les obligations de réalisation d'aires de stationnement puissent être réduites. ●

Ce qu'il faut retenir

- ▶ La loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement apporte de nouvelles dispositions visant à simplifier le régime juridique des documents de planification.
- ▶ Les procédures d'évolution des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des plans locaux d'urbanisme (PLU/PLUi) sont rationalisées pour rendre le dispositif plus lisible. Ainsi, il ne reste plus que deux procédures : la modification et la révision.
- ▶ Le législateur crée un document d'urbanisme unique ayant les effets d'un Scot et d'un PLUi lorsque le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale recouvre exactement celui d'un Scot.
- ▶ La loi met fin à la suppression de la caducité des Scot prévue à l'article L. 143-28 du Code de l'urbanisme.