

LE COURRIER DES MAIRES

et des élus locaux

Loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement : ce que les maires doivent en retenir



© adobe stock

Publiée au journal officiel du 27 novembre, la loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement apparaît comme un texte patchwork, qui apporte de véritables innovations du droit de l'urbanisme dans six domaines distincts : la planification urbaine, la création d'un nouveau type de résidence pour répondre aux besoins d'emploi saisonnier, la densification des immeubles et lotissements existants, la sécurisation des autorisations d'urbanisme délivrées, le renforcement du pouvoir de police des maires face aux constructions illégales et le durcissement des règles du contentieux des autorisations d'urbanisme.

Même si celle-ci reste largement insuffisante pour répondre à [la crise actuelle du logement](#), cette loi a pour vertu de prendre une direction d'intérêt général tendant à la simplification et à l'efficacité du droit de l'urbanisme. Décryptage.

Publié le 27/11/2025 à 11h24

Par Jean-Christophe Lubac, avocat-associé chez SENSEI-Avocats, expert en droit public et droit immobilier, mandataire en transaction immobilière

1- Des nouvelles dispositions en matière de planification urbaine

Création du document d'urbanisme unique valant à la fois schéma de cohérence territoriale et PLU intercommunal.

La loi introduit une innovation importante tenant à la création du document d'urbanisme unique valant à la fois schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme intercommunal. Le nouvel article L.146-1 du code de l'urbanisme précise que lorsque le périmètre d'un EPCI (établissement public de coopération intercommunale), compétent en matière de documents d'urbanisme, recouvre exactement le même périmètre que celui d'un schéma de cohérence territoriale, l'EPCI peut élaborer un document d'urbanisme unique ayant les effets d'un SCOT et d'un PLU intercommunal. Ce document unique est élaboré selon les principes définis aux articles L 101-1 à L.101- 3 du même code.

Les documents d'urbanisme applicables sur le territoire de l'EPCI deviendront évidemment caducs à compter de l'entrée en vigueur du document d'urbanisme unique ?

Des nouvelles orientations d'aménagement et de programmation pour le renouvellement urbain

L'article L151- 7- 3 du code de l'urbanisme prévoit que dans les secteurs urbains exclusivement ou majoritairement composés d'habitats individuels et dans les zones d'activité économique, les orientations d'aménagement et de programmation pourront définir désormais des actions contribuant au renouvellement urbain en tenant compte des besoins supplémentaires en matière de stationnement, de dessertes pour les transports en commun, des réseaux d'eau d'assainissement et d'énergie, d'équipements publics tout en garantissant une qualité environnementale ainsi que l'insertion architecturale urbaine et paysagère. Cette même disposition prévoit que lorsqu'un lotissement est compris dans ce secteur, l'autorité compétente chargée de l'élaboration du PLU peut modifier tout ou partie des documents d'urbanisme du lotissement dans les conditions prévues article L.442- 11 du code de l'urbanisme. Le législateur a également permis d'appliquer cette procédure pour la réalisation desdites orientations d'aménagement et de programmation.

La nouvelle rédaction de l'article L442- 10 abaisse également le seuil de la majorité des deux tiers des propriétaires détenant la moitié des superficies à la moitié seulement des propriétés détenant la moitié des superficies pour demander ou accepter la modification de tout ou partie des documents d'urbanisme notamment le règlement et le cahier des charges. Le législateur a même jugé utile de préciser que les dispositions tendant à modifier les documents d'urbanisme des lotissements notamment le règlement et le cahier des charges s'appliquent également aux terrains lotis en vue de la création de jardins (art. L.442-15 du code de l'urbanisme).

Si le législateur souhaite offrir une solution plus souple et nouvelle afin de densifier les lotissements composés d'habitat individuels, il n'en reste pas moins qu'il omet de traiter le seul réel problème tenant à la position du juge judiciaire estimant que les cahiers des charges entre colotis constituent des contrats de droit privé qui demeurent opposables entre les colotis.

Si le gouvernement veut réellement permettre la densification des opérations de lotissements anciens, ne devrait-il adopter une position plus radicale en raisonnant par analogie à la copropriété qui permet d'écarter les clauses des statuts des règlements de copropriété contraires à une disposition d'ordre public en les déclarant comme réputées non écrites. Si le principe de caducité des règles d'urbanisme (art. L.442-9 du code de l'urbanisme) établissait clairement que les règles contenues dans les cahiers des charges, lorsqu'elles sont contraires au code de l'urbanisme ou au PLU en vigueur, relèvent de l'ordre public, alors ces règles contractuelles seraient réputées non opposables par le juge. Une fois de plus, le législateur évite de traiter la véritable question : le frein à l'urbanisation des lotissements.

Nouvelle planification de l'Etat sur le quartier d'affaires de la Défense

L'article 123- 24 du code de l'urbanisme relatif à la modernisation du quartier d'affaires de la Défense précise le contenu et la portée du schéma cadre d'aménagement et de planification de l'urbanisme sur le périmètre d'intérêt national de la Défense. La nouvelle disposition prévoit que ce schéma détermine les orientations et les objectifs de l'Etat en matière d'aménagement, d'urbanisme, de logements, de commerces, de transport et de déplacement, de développement économique et culturel d'équipements et réseaux d'intérêt collectif, d'espaces publics de préservation du paysage du patrimoine, de l'environnement ainsi que la transition écologique et énergétique. Cette disposition prévoit également que les documents d'urbanisme doivent respecter les conditions fixées par l'Etat lorsqu'ils définissent les règles en matière de réalisation des aires de stationnement d'aménagement des surfaces non imperméabilisées ainsi que la hauteur, l'emprise au sol et l'implantation des constructions et aménagements (art. L.123-24).

Légère réduction du champ d'application de l'évaluation environnementale

L'un des objectifs de la loi est également d'assouplir les règles de procédures et de fond relatives aux documents d'urbanisme. La loi réduit légèrement le champ d'application de l'évaluation environnementale ou de la procédure de modification du PLU en excluant celles ayant pour objet soit la rectification d'une erreur matérielle soit la réduction d'une surface en zone urbaine ou à urbaniser (art. L.104-3 du code de l'urbanisme).

La loi prévoit également une simple procédure de modification au lieu d'une révision pour le schéma de cohérence territoriale, nécessaire pour les changements des orientations du projet d'aménagement stratégique dont l'objet est de soutenir le développement de la production d'énergie renouvelable, la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone ou du stockage d'électricité (art. L. 142- 32).

Cette simplification s'applique également au plan local d'urbanisme prévoyant désormais qu'une modification est possible lorsque le changement des orientations du projet de PADD a pour objet le développement de la production d'énergie renouvelable (art. L.153-36 du code de l'urbanisme).

La modification du PLU est également désormais possible si les changements d'orientation du PADD ont pour objet de délimiter les secteurs dans lesquels les constructions nouvelles de

logements ou les logements issus de la transformation de bâtiments à destination autres qu'habitation, sont définis à usage exclusif de résidence principale (art. L.153-36).

2- Des mesures pour densifier les zones urbaines

Nouvelles possibilités de surélévation ou de transformation des immeubles existants non conformes

La loi ouvre des possibilités nouvelles pour les travaux de surélévation ou de transformation sur les immeubles existants non conformes aux règles applicables en matière d'implantation d'emprise au sol et d'aspect extérieur des constructions. Le nouvel article L.111-35 du code de l'urbanisme précise désormais que le refus ne peut pas être fondé sur la non-conformité de la construction existante aux règles en matière d'implantation, d'emprise au sol et d'aspect extérieur des constructions.

Ainsi, une surélévation d'une construction existante ayant une implantation non conforme au PLU pourra être accordée. Cette disposition est une petite révolution au principe bien installé de la jurisprudence « Sekler » de 1988 qui précisait, à l'inverse, que pour les constructions existantes non conformes à une ou plusieurs dispositions d'un plan d'occupation des sols régulièrement approuvé, seules étaient possibles les modifications qui doivent rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues ou bien sont étrangères à ces dispositions.

Les nouvelles dérogations au PLU

Les nouvelles dispositions de l'article L.152-6-7 du code de l'urbanisme viennent favoriser la transformation des zones d'activités (zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire) en logements ou équipements publics en prévoyant que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou le permis d'aménager peut déroger aux règles relatives aux destinations fixées par le plan local d'urbanisme. Elle peut également en tenant compte de la nature du projet, de la zone d'implantation en vue de son intégration harmonieuse dans le tissu urbain, déroger aux règles relatives à l'emprise au sol, au retrait, au gabarit, à la hauteur et à l'aspect extérieur des bâtiments ainsi qu'aux obligations en matière de stationnement. Les logements ainsi créés peuvent être soumis à une obligation d'usage en tant que résidence principale. L'autorisation d'urbanisme peut être refusée ou assortie de prescriptions spéciales au regard des enjeux d'intégration paysagère et architecturale du projet, de l'insuffisance d'accessibilité de la zone par les transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et des possibles nuisances. Une dérogation au PLU est également ouverte dans les zones urbaines ou urbanisées pour permettre la réalisation des opérations de logements consacrées spécifiquement à l'usage des étudiants lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme (art. L.152-6-8).

Le permis d'aménager sur plusieurs unités foncières non contiguës

Ce type de permis, qui avait été autorisé par la loi ELAN à titre expérimental sous la forme du Permis d'Aménager Multi-Sites (PAMS), était limité aux seuls secteurs d'intervention prioritaire des opérations de revitalisation de territoire (ORT). Il avait pour objectif de permettre la réalisation d'une opération d'ensemble, concertée avec les élus locaux, afin de revitaliser les centres-villes ou bourgs centres dont le foncier est nécessairement morcelé et discontinu. 25 PAMS ont été délivrés.

Cet outil est désormais généralisé et permet d'introduire une définition élargie du permis d'aménager, autorisant celui-ci à porter à la fois sur plusieurs unités foncières non contiguës et à inclure des parties du site non aménagées, destinées uniquement à être renaturées ou réaffectées, dès lors que ces unités contribuent à la cohérence globale du projet.

Ce permis ne pourra être déposé que par un seul pétitionnaire et non par plusieurs comme pour un permis d'aménager portant sur plusieurs unités foncières contiguës.

Le projet devra constituer un ensemble unique et cohérent, ainsi qu'une unité architecturale et paysagère des sites concernés. Le seuil pour déterminer si le recours à l'architecte est obligatoire, se calculera en prenant en compte la totalité des surfaces des unités foncières non contiguës concernées par le permis d'aménager. L'assiette du projet peut également 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.

Ce nouveau dispositif répond au besoin d'aménagement d'une unité foncière non contiguë dans une opération de recyclage urbain ou de renouvellement urbain en instaurant un projet architectural à l'ensemble d'un quartier. Il constitue une solution intéressante pour les projets complexes, fragmentés ou de grande envergure, en permettant de les concevoir et de les apprécier de manière globale et pour lesquels l'unité architecturale et paysagère est essentielle afin d'assurer la qualité et la réussite de l'aménagement, comme par exemple pour la réorganisation d'une zone commerciale ou la restructuration d'un quartier d'habitat dégradé. Il permet également d'intégrer, dans l'assiette du permis d'aménager, des mesures de compensation sur une unité foncière non contiguë, ainsi que l'inclusion d'un espace vert, d'un jardin ou d'une zone naturelle non contigus, tout en assurant la cohérence globale de l'aménagement.

Le nouvel article L.442-1-3 du code de l'urbanisme dispose que : Par dérogation à l'article L. 442-1, un permis d'aménager concernant un lotissement peut porter sur des unités foncières non contiguës si le projet répond à l'ensemble des critères suivants : 1° La demande est déposée par un demandeur unique ; 2° Le projet constitue un ensemble unique et cohérent ; 3° Le projet garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés. Le seuil mentionné à l'article L. 441-4 s'apprécie à l'échelle de la totalité des surfaces des unités foncières non contiguës concernées par le permis d'aménager.

L'assiette du projet peut également 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.

Sécurisation des Permis de construire modificatifs (PCM) et des Permis d'aménager multisites (PAM) délivrés après l'entrée en vigueur d'un nouveau PLU

Les deux nouvelles dispositions L.431-6 et L.441-5 du code de l'urbanisme viennent préciser que la modification du permis de construire ou du permis d'aménager ne peut être refusée sur le fondement des dispositions d'urbanisme intervenues pendant une période de trois ans à compter de la délivrance du permis initial, sauf si la nouvelle règle a pour objet de préserver la sécurité ou la salubrité publique. Ces nouvelles dispositions viendront, en quelque sorte, cristalliser les règles du PLU antérieur pendant une période de trois ans, ce qui facilitera l'obtention des permis modificatifs pour les projets autorisés et évitera d'appliquer des mesures plus contraignantes à un programme immobilier bénéficiant de règles antérieures plus favorables.

3- Les nouvelles possibilités en matière de résidence

La résidence à vocation d'emploi

Afin de remédier aux difficultés exceptionnelles de logement, le législateur crée une nouvelle catégorie de résidence tenant à la résidence à vocation d'emploi, qui se distingue de la résidence service, de la résidence universitaire et de la résidence hôtelière à vocation sociale. Cette nouvelle résidence se définit comme un ensemble d'habitations, constitué de logements autonomes meublés, loués pour une durée d'une semaine à 18 mois, à des locataires justifiant suivre des études supérieures à la date de prise d'effet du bail, être en formation professionnelle, en contrat d'apprentissage, en stage, en engagement volontaire dans le cadre du service civique, en cours de mutation professionnelle ou en mission temporaire dans le cadre de leur activité professionnelle. Le bail proposé aux locataires est un bail mobilité d'une durée minimale d'une semaine et d'une durée maximale de 18 mois.

Elle peut comprendre des services payants et constituer la résidence principale du locataire. Ces résidences sont réservées à 80% aux locataires ayant des ressources qui n'excèdent pas le plafond de l'accès au logement locatif intermédiaire. Ces résidences peuvent être louées à des personnes morales de droit public ou de droit privé qui peuvent les sous-louer aux conditions sus-rappelées.

Transformation de la résidence hôtelière à vocation sociale en résidence de logements

La loi facilite la transformation par l'exploitant d'une résidence hôtelière à vocation sociale en résidence de logements dans les territoires présentant des besoins particuliers en matière de logement, liés à des enjeux de développement de nouvelles activités économiques, d'industrialisation ou d'accueil de travailleurs saisonniers ou en mobilité professionnelle, par la conclusion d'un protocole. Les conditions d'application du dispositif sera précisé par un décret en Conseil d'Etat.

4- La lutte contre les travaux illégaux et le contentieux de l'urbanisme

Création d'une amende administrative de 30 000 euros en cas de travaux illégaux

Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, le Maire pourra désormais ordonner le paiement d'une amende administrative d'un montant maximal de 30 000 euros et mettre en demeure l'intéressé de procéder aux opérations de mise en conformité ou de déposer une demande d'autorisation visant régularisation. L'amende de 30 000 euros pourra être ordonnée lorsque l'intéressé n'a pas satisfait, dans le délai imparti, aux obligations prescrites par la mise en demeure. L'opposition qui sera formée n'aura pas de caractère suspensif, ce qui confère une efficacité redoutable à ce procédé.

La loi augmente également de 500 à 1 000 euros par jour l'astreinte journalière prévue 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. Il augmente de 25 000 à 100 000 euros le montant total des astreintes exigées.

Nouveaux durcissements des règles de procédure administrative pour le contentieux de l'urbanisme

La substitution de motif pour justifier un refus de permis de construire n'est plus possible après l'expiration du délai de deux mois à compter de l'enregistrement du recours. Cette mesure doit conduire les collectivités territoriales à être particulièrement vigilantes dans le traitement des contentieux de refus de permis de construire afin d'examiner, dès la réception de la requête, si des substitutions de motif sont nécessaires pour justifier le refus (art. L.600-2 du code de l'urbanisme).

La condition d'urgence du référé suspension est présumée s'il est introduit en même temps que le recours au fond (art. L.600-3), ce qui rend plus aléatoire la condition d'urgence qui devra être prouvée pour le référé suspension introduit tardivement dans le délai de deux mois après le dépôt du premier mémoire en défense (art. L.600-3-1).

Le recours gracieux ne prolonge plus le délai de recours contentieux contre les autorisations d'urbanisme comme le prévoit le nouvel article L.600-12-2 du code de l'urbanisme. Le piège est imparable pour le requérant qui devra obligatoirement déposer une requête dans les deux mois de l'affichage du permis de construire pour exercer son droit à recours, et éventuellement former un recours gracieux dans un délai bref d'un mois. La stratégie contentieuse des requérants doit ainsi s'adapter en prenant l'habitude de déposer un recours gracieux dans le délai d'un mois et un recours contentieux dans le délai de deux mois sans attendre la décision de rejet, ce qui laissera une fenêtre de seulement 30 jours pour rechercher un accord amiable avant la saisine du juge. Si cela vient effectivement réduire le délai de purge des autorisations en amont d'un éventuel dépôt d'une requête, il réduit toutefois la période amiable du recours gracieux qui permet en pratique de régler des litiges sans saisine du juge.

Références

- [Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement](#)

Sur le même sujet

- [Transformer des bureaux pour doper la production de logements est désormais plus facile](#)
- [L'urbanisme va-t-il disjoncter ?...](#)
- [Congrès des maires : la crise du logement vaut bien deux présidents de l'AMF](#)
- [Décentralisation et simplification : Sébastien Lecornu sonde les parlementaires et élus locaux](#)
- [Le plan local d'urbanisme bioclimatique de Paris](#)
- [Municipales 2026 : face à la crise du secteur, des acteurs du logement partent en campagne](#)
- [A six mois des élections, quel regard les maires posent-ils sur l'état du logement social ?](#)
- [La hiérarchie des normes juridiques opposable aux documents d'urbanisme](#)