

Habitat & Collectivités Locales N° 822

Informations du 29 août au 4 septembre 2026

Nouvelle formule – n° 822 – 7 septembre 2026 –

Tiré-à-part : article de Nancy Bouché

La plume à ... Nancy Bouché

Nancy Bouché,

que les lecteurs de la Lettre HCL connaissent, s'inquiète des conséquences de l'empilement des dérogations en matière d'urbanisme depuis quelques temps, notamment à travers la question du patrimoine bâti, mais pas que. Quid des droits des tiers souvent ? Quelle multiplication des sources de contentieux ! Le Projet de loi Logement porté par le ministre Jeanbrun () est pour Nancy Bouché « la goutte d'eau... ».*

De la généralisation de l'urbanisme dérogatoire à la destruction du patrimoine urbain ?

Ces toutes dernières années sont marquées par la prolifération des dérogations aux documents d'urbanisme sur les sujets les plus divers, du plus technique au plus général, y compris pour traiter le problème du jour.

Cet urbanisme dérogatoire, dès lors qu'il ne traite plus de questions techniques, relativement encadrées par la loi, va-t-il être généralisé en véritable système, mettant à mal la notion même de plan d'urbanisme ? En même temps – est-ce volontaire ?- l'existence même d'un patrimoine bâti ou non, urbain, à préserver et mettre en valeur est mise en cause, tant le champ des dérogations s'élargit, associé à l'effacement des protections liées, ou non, à la portée des avis des architectes des bâtiments de France (ABF).

Qu'on en juge :

Une section complète du chapitre consacré aux effets du plan local d'urbanisme (PLU) du code de l'urbanisme (CU) est consacrée aux dérogations, issues, en particulier, des lois du 25 novembre 2025 (simplification du droit de l'urbanisme et du logement) et du 26 mai 2026 (simplification de la vie économique) : parmi les effets de droit du PLU, le droit de déroger !

On est passé en quelques années des adaptations mineures à des dérogations justifiées par des projets d'intérêt national majeur, le logement des étudiants, l'aménagement de friches, la constructibilité des terrains publics et autres situations, plus techniques, visées aux arts L152-5 et suivants du CU. Encore ces articles définissent-ils assez précisément le champ et l'objet précis des dérogations ainsi que leurs conditions d'utilisation. Dans tous ces articles, un principe de bonne intégration dans le paysage urbain est affiché et aucun de ces articles ne limite la portée de l'avis de l'ABF si la dérogation affecte un espace protégé. Les espaces spécifiquement protégés au titre du code du patrimoine - Sites patrimoniaux remarquables (SPR) et abords des MH - mais aussi au titre du PLU -immeubles, bâtis ou non- sont exclus du champ de certaines dérogations.

Cependant, dans tous les cas prévus, les droits des tiers ne sont guère protégés par ces décisions qui ne font l'objet d'aucune information préalable du public.

Une nouvelle étape est franchie avec les dispositions prévues par le projet de loi (PJL) relatif à la « Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales » et par le PJL « Relance et décentralisation du logement » ayant fait, tous deux, l'objet d'un 1er vote du Sénat. Ni celui-ci ni le gouvernement n'ont les pudeurs des rédacteurs des dérogations des L152-3 et suivants du CU...

Lors de l'examen du PJL « simplification des normes » le Sénat a introduit un art 26 sexies qui ouvre un pouvoir aux maires de dérogation quasi absolu, sans aucune condition ou limite, aucun contenu précis et aucune procédure d'encadrement, ni enquête publique ni évaluation environnementale : simplifions au maximum ! Pour répondre à des besoins avérés en logement, en développement économique ou à l'implantation d'un projet d'intérêt général – c'est-à-dire à peu près pour toute raison- le maire, en application d'un nouvel art L.152-6-9-1 du CU, pourrait déroger aux règles du PLU ou du document en tenant lieu, sur tout le territoire communal. Donc aucun espace protégé n'est exempté de ce système dérogatoire, ni les sites ou espaces protégés au titre du code du patrimoine ni les immeubles à préserver identifiés par le PLU. Il est simplement précisé que l'autorité qui délivre l'autorisation, et la dérogation, « s'assure également que la ou les dérogations ne portent pas atteinte à la salubrité et la sécurité publiques, à la conservation d'un site, à la desserte en voies d'accès, à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement. », c'est-à-dire que ce système dérogatoire revient à la simple application du Règlement national d'urbanisme (RNU). Qui peut contrôler ces intérêts publics, notamment l'atteinte au site ? Le maire lui-même, qui, de plus, pour bien boucler l'opération dans les cas où il y aurait une protection patrimoniale, l'avis de l'ABF devient simple : on n'est jamais mieux servi que par soi-même !

FONCIER

URBANISME

HABITAT SOCIAL

20 ans d'expertise : assistante, conseils et études

Inutile de commenter plus avant un tel système juridique, qui encourage l'arbitraire local, autorise des dérogations opaques, nie toute information du public, tous droits des tiers, tout souci de qualité patrimoniale, paysagère ou architecturale. Il aboutit à la négation d'un document d'urbanisme, si le RNU suffit : car pourquoi travailler un document dont la stabilité et la pérennité minimales ne sont pas assurées ? Où les protections patrimoniales et paysagères peuvent disparaître à l'aune de desideratas d'un propriétaire ou d'un investisseur ? Ce texte fait, en sus, apparaître une incohérence dans la mesure où il autorise les dérogations aux PLU et aux documents en tenant lieu, donc aux plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) des secteurs sauvegardés (une catégorie des SPR), mais non aux servitudes. Ainsi, le maire pourrait déroger à toute disposition du PSMV – document ayant fait l'objet d'études historiques, archéologiques, morphologiques, approfondies, de nombreuses concertations, donnant lieu à un règlement à la parcelle – sans accord de l'ABF : ce serait une première ! En revanche, il ne pourrait déroger au plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) d'un SPR, qui n'est qu'une servitude. ... Donc le maire pourrait déroger au document le plus précis et le plus protecteur, sur avis « simple » de l'ABF, mais non au document le moins précis où l'avis de l'ABF reste conforme... On s'étonne de cette incohérence.

Le PJJ « relance et décentralisation du logement » a repris l'esprit de cet article, tout en l'encadrant un peu mieux, sans omettre d'assortir les dérogations ouvertes d'un avis simple de l'ABF, applicable aux projets aux abords des MH. L'art 2 du projet de loi, tel que voté par le Sénat, prévoit que les dérogations seraient autorisées à l'intérieur d'un périmètre « de développement du logement » délibéré par la collectivité compétente en matière de PLU. La seule condition consiste à justifier, au regard de l'évolution démographique et du développement de l'activité, le ou les périmètres, sans que soient présentées les dispositions du PLU qui bloqueraient le développement de l'habitat, ni précisé le champ des dérogations propres à soutenir celui-ci, sauf à prévoir que seuls les logements destinés à la résidence principale pourraient être autorisés à ce titre. Ce périmètre serait instauré pour une durée de cinq ans, après avis du préfet, le Sénat ayant supprimé sa création par le préfet.

Outre cette justification fort générale et un avis du préfet qui n'a aucun fondement pour être défavorable, ce périmètre n'est qu'un cadre vide, qui n'encadre en rien les dérogations annoncées, lesquelles apparaîtront tout aussi opaques que dans le dispositif proposé ci-dessus par le Sénat.

Ce dispositif dérogatoire, institué sans enquête publique, ni avis de personnes diverses, ni éventuelle évaluation environnementale, a suscité des réserves du Conseil d'Etat, qui avait demandé d'en préciser les conditions.

Au regard des enjeux de protection du patrimoine bâti ou paysager, le dispositif dérogatoire ne s'applique qu'aux PLU, stricto sensu, ce qui en exclut, à priori, les SPR, mais non les abords des MH. Et le dispositif dérogatoire va s'appliquer aux immeubles, bâtis ou non, protégés par le PLU : cela fait augurer des menaces sérieuses sur ceux-ci – surélévations ou adjonctions intempestives, constructions dans les jardins et espaces verts, espaces boisés classés – par ailleurs « îlots de fraîcheur » - au nom de la « densification douce », pour reprendre le sabir en vogue. Le projet de texte prévoit également que les dérogations puissent concerner les orientations d'aménagement et de programmation du PLU (OAP). On ne peut qu'interroger la pertinence de cette dernière disposition, l'OAP pouvant couvrir des champs très divers, de desserte et de mobilité, d'habitat, de mise en valeur du paysage, d'éléments du patrimoine, prévoir des espaces verts : les dérogations peuvent-elles changer le projet même correspondant à l'OAP et mettre éventuellement en cause le PADD du PLU ?

Cet article 2 est justifié, selon l'exposé des motifs et l'étude d'impact, par la nécessité de pouvoir déroger aux « règles de hauteur, de densité, d'emprise au sol, » qui dans le droit actuel « peuvent obliger à procéder à la révision ou à la modification du document d'urbanisme avant que le projet ne puisse être autorisé au titre du droit des sols, impliquant des délais de l'ordre de plusieurs mois. ». Or cette justification est inexacte car, comme on le verra ci-après, la dérogation aux règles citées est déjà ouverte, sans limite, par l'art L152-6 du code de l'urbanisme. Or ce sont ces règles ainsi que l'avis conforme de l'ABF qui sont citées pour justifier cette nouvelle procédure dérogatoire. De là à en conclure que le seul réel motif de la procédure est d'ouvrir la porte aux avis simples de l'ABF aux abords des MH ... ?

Sur le plan opérationnel, pour peu qu'un périmètre n'affecte qu'en partie des abords, le permis de construire sera, selon le cas, soumis à un avis simple ou conforme de l'ABF : cela ne va pas dans le sens de la simplification tant pour les instructeurs que pour les citoyens, entraînant un vrai risque contentieux.

Rien ne justifie cette disposition qui conduit inmanquablement à une perte de qualité de l'environnement bâti et paysager. Là encore le Conseil d'Etat avait émis un avis défavorable et plaidé pour le maintien de l'avis conforme dans les abords des MH au nom de la prise en compte de l'objectif de qualité patrimoniale et paysagère.

De plus, rien ne s'oppose à ce que ce périmètre de développement du logement englobe de façon prépondérante des abords et que, de plus, celui-ci puisse être multi-sites, ce qui ne peut que favoriser le détournement de procédure dont l'objet et l'intérêt seraient, en réalité, d'échapper à l'avis conforme de l'ABF...

Pour assurer un minimum de qualité aux ensembles urbains il serait à tout le moins, nécessaire d'introduire dans le texte non seulement l'exemption explicite des SPR mais aussi celle des abords délimités en application de l'article L 621-31 du code du patrimoine- voire tous les abords- sans oublier les immeubles protégés au titre du PLU (art L 151-19 du CU) ainsi que les espaces boisés classés.

Compte tenu de leur objet même, les OAP ne devraient pas pouvoir faire l'objet de dérogations.

Ce projet de périmètre dérogatoire soulève plusieurs autres questions.

Parmi les questions de fond, on peut se demander si ce fatras de dérogations ponctuelles ou générales peut réellement conduire au développement de l'habitat, sauf là où existe des friches effectivement exploitables. Les dérogations en tissu bâti constitué ne peuvent que marginalement produire de nouveaux logements : la « densification douce » a des limites. Mais elles peuvent détruire irrémédiablement une harmonie urbaine, un patrimoine paysager, des espaces verts.

En effet, ce périmètre dérogatoire ne correspond à aucun projet précis ou étudié, ni à une opération, mais à de simples travaux ponctuels. Pour cette raison, le Conseil d'Etat, dans son avis, avait proposé que ces dispositions figurent dans les dérogations au PLU (titre I du CU) et non dans l'aménagement foncier (livre III du CU) ce qu'a effectivement rectifié le Sénat.

On ne peut donc que s'interroger sur la pertinence d'ouvrir le champ de cet article 2 à des projets d'une certaine ampleur, ce que permettrait la dérogation aux OAP, notamment, alors que des procédures d'aménagement sont déjà ouvertes au livre III du CU, telle la « procédure intégrée » de l'article L300-6-1, soumises à enquête publique, pour, justement, permettre des opérations importantes par la mise en compatibilité du PLU. Ces procédures, même si elles doivent être harmonisées et simplifiées comme prévu à l'article 3 du PJJ, ont bien pour objet de faciliter la réalisation de véritables projets, notamment de construction, soumis à une procédure transparente de modification du PLU. Donc le champ réel de l'article 2 du PJJ, sa qualification d'opération étant factice, est beaucoup plus modeste : permettre des dérogations au coup par coup, mais pour quels besoins et quelle efficacité opérationnelle ?

Autre question de fond, celle de la stabilité minimale des plans d'urbanisme, de la lisibilité du document. S'il peut être dérogé à, à peu près toute disposition, pour en revenir au RNU, pourquoi élaborer des documents d'urbanisme parfois sophistiqués, pourquoi étudier leur dimension de projet, leur opérationnalité, via les OAP, notamment, leur impact environnemental, leur adéquation aux besoins locaux, si le système dérogatoire l'emporte ?

Enfin, dernière question soulevée, relative à la forme et au fond : comment concilier le système dérogatoire existant des articles L152-5 et suivants du CU, qui s'appliquent à des objets assez précis, sans limite territoriale, avec un dispositif dérogatoire aussi général que celui du périmètre proposé ? Ce dernier a vocation, tel qu'écrit, à couvrir tous les champs et donc de recouvrir partie des dispositions existantes des articles susmentionnés du CU. Le maintien de deux systèmes non coordonnés est difficilement lisible et risque d'entraîner d'innombrables conflits de base juridique et donc de contentieux. Il est des recoupements qui ne peuvent que poser problème, par exemple lorsque les travaux dérogatoires visés au L152-6 du CU – surélévations, extensions, modification des gabarits, des hauteurs, densités, règles de retrait – se trouveront dans un périmètre de l'article 2 : quel droit l'emporte, avec quel avis de l'ABF aux abords des MH, conforme ou simple ?

C'est encore plus complexe, en ce qui concerne les travaux d'isolation ou de protection contre le rayonnement solaire visés au L152-5, qui seraient situés dans un périmètre de l'article 2 : si ces travaux sont exclus de tous les espaces protégés, y compris au titre du PLU, qu'en est-il s'ils sont « réintégrés » dans un périmètre de l'article 2 ? En d'autres termes, une dérogation dans un périmètre de développement du logement permet-elle de déroger aux limites posées par les articles L152-5 et suivants du CU ? Déroger à une interdiction de dérogation ?

Le principe général du droit veut que le texte particulier visant une situation particulière l'emporte sur la disposition générale, mais pour les cas visés ci-dessus, quel est le cas particulier et le cas général ?

Cela promet de beaux débats juridiques et de nombreux contentieux : où est la simplification et la lisibilité de la règle de droit, y compris pour les aménageurs et constructeurs ?...

Ces quelques remarques font apparaître un empilement de dispositions peu travaillées et non coordonnées conduisant à une illisibilité certaine des dispositions d'urbanisme.

Pour en rester à la question des protections patrimoniales stricto sensu, ces combinaisons de droit non maîtrisées illustrent les effets juridiques pervers de l'introduction idéologique de la réduction de la portée de l'avis de l'ABF.

Une clarification et un toilettage de ces textes s'imposent.

Les droits des tiers et des citoyens n'étant pas pris en compte dans ces différents textes, sous prétexte de simplification, l'explosion du contentieux est à prévoir, même si la contestation des dérogations accordées sur la base de l'article 2 du PJJ sera difficile à défendre juridiquement, sauf pour certains travaux à plaider l'erreur de base juridique, comme évoqué plus haut, sauf recours au Code civil ou à l'erreur manifeste d'appréciation, en application du RNU... qui ont leurs limites.

Enfin, sur le plan de la lisibilité juridique et politique, il apparaît surprenant que le Sénat ait voté à quelques 15 jours de distance deux dispositifs d'urbanisme dérogatoire analogues mais parfaitement incompatibles entre eux : l'article 26 sexies et l'article 2 des PJJ en cours d'examen. Ils ne peuvent être évidemment applicables simultanément ...Tous deux posent des problèmes similaires mais le premier est encore plus inconstitutionnel que le second ...

On ose espérer qu'un peu d'ordre soit mis dans les débats et que l'Assemblée nationale y contribue ...

Nancy Bouché

Inspectrice générale de l'équipement honoraire
31 août 2026



**LA LETTRE
HCL**

Habitat &
Collectivités
Locales

**PRENEZ DE LA HAUTEUR
SUR VOTRE MÉTIER**

Chaque semaine, une solution complète
d'information et de veille.

**OFFRE DÉCOUVERTE
2 MOIS D'ESSAI GRATUITS**

ESSAI GRATUIT

Profitez d'un essai
gratuit et recevez la
lettre HCL et les flash info
en exclusivité

Adresse email

S'inscrire >>



<https://www.habitat-collectivites-locales.info/sabonner/>

HCL Publications, RCS Créteil 512 025 578 - 31, rue de Villeneuve - 94370 Sucy-en-Brie

Directeur de publication : Guy Lemée

Courriel : contact@lettre-hcl.fr Site Internet dédié : <https://www.habitat-collectivites-locales.info>

Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse (service de presse en ligne) : N° 1226 W 90099

Adhérent : www.spiil.org

© 2026 - ® Habitat & Collectivités Locales - **Tous droits réservés**

La diffusion de ce bulletin d'informations est réservée aux abonnés, dans les termes des [CGV-CGU](#).
