

SOMMAIRE

AIX-EN-PROVENCE
ANGERS - BORDEAUX
BOURG-EN-BRESSE - CANNES
- CAGNES-SUR-MER -
CLERMONT-FERRAND
LAVAL - LE HAVRE
LILLE - LYON
MARSEILLE - METZ
MONTLUCON - MONTPELLIER
NANCY - NANTES - NICE -
PARIS - PONTARLIER
ROUEN - TOULOUSE
VERSAILLES - VICHY

Réseau SIMON Avocats

ALGÉRIE - ARGENTINE
ARMÉNIE - AZERBAÏDJAN
BAHAMAS - BAHRÉÏN
BANGLADESH - BELGIQUE
BIRMANIE - BOLIVIE - BRÉSIL
BULGARIE - BURKINA FASO
CAMBODGE
CAMEROUN - CHILI - CHINE
CHYPRE - COLOMBIE
CORÉE DU SUD - COSTA RICA
CÔTE D'IVOIRE - ÉGYPTÉ
EL SALVADOR
ÉMIRATS ARABES UNIS
ESTONIE - ESPAGNE -
ÉTATS-UNIS - GRECE
GUATEMALA - HONDURAS
HONGRIE - ÎLE MAURICE
ÎLES VIERGES BRITANNIQUES
INDE - INDONÉSIE
ITALIE - JORDANIE
KAZAKSTHAN - KOWÉÏT -
LIBAN LUXEMBOURG
MADAGASCAR - MALTE
MAROC - MEXIQUE
NICARAGUA - OMAN
PANAMA - PARAGUAY -
PÉROU PORTUGAL - QATAR
RD CONGO
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE
SÉNÉGAL - SINGAPOUR
SUISSE - THAÏLANDE - TUNISIE
URUGUAY - VENEZUELA
VIETNAM - ZIMBABWE

Conventions transnationales

FISCALITE	
Assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties de terrains loués en vertu de baux emphytéotiques et servant d'assiette à une centrale photovoltaïque CE 21 mai 2025, n°476026	p.2
FONCTION PUBLIQUE	
Consécration du droit de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire Décision QPC du 30 avril 2025, n°2025-1137	p.2
LIBERTES FONDAMENTALES ET CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	
Limitation du recours à la rétention administrative d'un demandeur d'asile Décision QPC du 23 mai 2025, n° 2025-1140	p.3
URBANISME ET ENVIRONNEMENT	
Appréciation, par le juge, de la légalité du permis de construire de régularisation, délivré en cours d'instance CE 30 avril 2025, n° 493959	p.3
Calcul du délai de péremption d'un permis de construire CE 21 février 2025, n° 493902	p.4
Refus de permis de construire : le recours à des prescriptions spéciales relève de l'appréciation discrétionnaire de l'administration, et ne constitue pas une obligation pour permettre la délivrance CE avis du 11 avril 2025, n° 498803	p.5

FISCALITE

Assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties de terrains loués en vertu de baux emphytéotiques et servant d'assiette à une centrale photovoltaïque

[CE 21 mai 2025, n°476026](#)

Ce qu'il faut retenir :

Une société exploitant une centrale photovoltaïque peut être redevable de la taxe foncière sur les terrains loués par bail emphytéotique, même si les installations de production d'électricité sont exonérées. Ces terrains, considérés comme à usage industriel, sont imposables entre les mains de l'emphytéote et évalués selon une méthode d'appréciation directe fondée sur la redevance du bail.

Pour approfondir :

Dans une décision du 21 mai 2025 ([CE, 3e et 8e ch., 21 mai 2025, n°476026](#)), le Conseil d'Etat a jugé qu'une société exploitant une centrale photovoltaïque est passible de la taxe foncière sur les propriétés bâties à raison des terrains d'assiette qu'elle loue en vertu de baux emphytéotiques à une commune et à des particuliers. Alors même que les immobilisations destinées à la production d'électricité d'origine photovoltaïque sont exonérées sur le fondement du 12° de l'article 1382 du Code général des impôts, cette exonération ne peut pas être étendue aux terrains d'assiette s'ils relèvent du 5° de l'article 1381 du même Code, lequel prévoit l'assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties des terrains non cultivés employés à un usage industriel.

En application du II de l'article 1400 du Code général des impôts, l'imposition doit alors être établie au nom de l'emphytéote. Dans la mesure où ces terrains ne figurent pas au bilan de l'exploitant, ils ne peuvent pas être évalués selon la méthode comptable de l'article 1499 du Code général des impôts (méthode normalement applicable aux établissements industriels), mais sont soumis aux règles prévues par l'article 1498 du même Code. Compte-tenu des caractéristiques

exceptionnelles des terrains, ils sont consécutivement évalués par voie d'appréciation directe. Dans ce cadre, l'administration est en droit de se fonder sur le montant de la redevance prévue par les baux emphytéotiques et la durée de ceux-ci.

Cette solution semble devoir être étendue aux terrains sur lesquels sont implantés des mâts d'éoliennes, lesdits mâts étant exonérés sur le fondement du 15° de l'article 1382 du Code général des impôts.

FONCTION PUBLIQUE

Consécration du droit de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire

[Décision QPC du 30 avril 2025, n°2025-1137](#)

Ce qu'il faut retenir :

Le Conseil constitutionnel consacre le droit de se taire en matière disciplinaire pour les militaires. Il censure l'absence d'information explicite sur ce droit dans la procédure, estimant qu'elle méconnaît le principe de présomption d'innocence issu de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Pour approfondir :

Etendant le champ de sa jurisprudence sur le droit de se taire, le Conseil constitutionnel vient de censurer les dispositions de l'article L. 4137-1 du code de la défense dans sa rédaction issue de la loi du 20 avril 2016 en tant qu'elles ne pas prévoient que le militaire faisant l'objet d'une procédure disciplinaire doit être informé du droit qu'il a de se taire lorsqu'il est mis à même de présenter sa défense. Il est jugé qu'en ne prévoyant que le militaire qui s'expose à une sanction disciplinaire ou professionnelle doit être informé du droit qu'il a de se taire, les dispositions contestées méconnaissent les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789 aux termes desquelles « Tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas

nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ».

Au fil des décisions QPC rendues sur le fondement de ces dispositions, c'est l'ensemble du champ d'application du droit de la fonction publique qui est concerné par le principe ainsi rappelé, le droit de se taire découlant de la règle selon laquelle nul n'est tenu de s'accuser...

LIBERTES FONDAMENTALES ET CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Limitation du recours à la rétention administrative d'un demandeur d'asile

[Décision QPC du 23 mai 2025, n° 2025-1140](#)

Ce qu'il faut retenir :

Le Conseil constitutionnel censure la rétention administrative d'un demandeur d'asile fondée sur une simple menace à l'ordre public ou un risque de fuite, en l'absence de mesure d'éloignement. Il rappelle que la liberté individuelle ne peut être restreinte sans garanties suffisantes. L'assignation à résidence reste, elle, possible dans ces cas.

Pour approfondir :

Saisi par plusieurs associations d'une QPC dirigée contre certaines dispositions de l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction issue de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, le Conseil constitutionnel a fait droit à leur demande. Les requérants soutenaient qu'en permettant le placement en rétention administrative d'un demandeur d'asile en raison d'une simple menace à l'ordre public ou d'un risque de fuite et en dehors de toute mesure d'éloignement, ces dispositions méconnaissent l'article 66 de la Constitution qui protège la liberté individuelle.

Cette censure, qui porte un coup supplémentaire à la loi du 26 janvier 2024, vise les seules dispositions permettant un placement en rétention des intéressés. Elle ne

concerne pas les dispositions du même article qui permettent, pour les mêmes motifs, leur assignation à résidence.

URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Appréciation, par le juge, de la légalité du permis de construire de régularisation, délivré en cours d'instance

[CE 30 avril 2025, n° 493959](#)

Ce qu'il faut retenir :

Le juge administratif peut décider de surseoir à statuer lorsqu'un permis de construire est entaché d'un vice, afin d'en permettre la régularisation. Il lui appartient ensuite d'apprécier concrètement si le nouveau permis est effectivement de nature à corriger ce vice. Par ailleurs, le fait que les parties n'aient pas formulé d'observations sur le permis régularisé avant le jugement ne les empêche pas d'en contester la légalité en cassation.

Pour approfondir :

Le Conseil d'Etat vient de rappeler (CE. 30 avril 2025, n° 493959) que, dans le cas où le permis est ensuite versé à la procédure et communiqué aux parties, il appartient à la juridiction d'apprécier si celui-ci est bien de nature à régulariser le vice initialement constaté. Dit autrement, tous les éléments du vice initial doivent être appréciés concrètement de nouveau et confrontés aux règles d'urbanisme applicables, avant que ne soit rendu le jugement définitif.

Précision importante, le Conseil d'Etat ajoute que le fait que les parties n'aient pas formulé d'observations sur le permis valant régularisation avant le jugement définitif ne les prive pas de la possibilité d'en contester la légalité en cassation, un tel moyen ne pouvant être regardé comme nouveau en cassation.

Calcul du délai de péremption d'un permis de construire

CE 21 février 2025, n° 493902

Ce qu'il faut retenir :

Dans une décision en date du 21 février 2025, le Conseil d'État a clarifié les règles concernant la péremption du délai de validité des autorisations d'urbanisme, notamment les permis de construire. Celui-ci a mis fin aux divergences en tranchant clairement sur le moment auquel une décision juridictionnelle devient irrévocable : le délai de péremption d'un permis de construire recommence à courir deux mois et deux jours après le prononcé de la décision rejetant le recours, non frappée d'appel ou de pourvoi en cassation.

Pour approfondir :

En l'espèce, il s'agissait d'une société ayant obtenu un permis de construire à Marseille le 30 mars 2016. Des voisins ont contesté ce permis devant le tribunal administratif de Marseille, lequel a rejeté leur recours le 26 octobre 2017. Par la suite, ces mêmes voisins ont demandé au maire de Marseille de constater la caducité du permis de construire, ce que le maire a fait le 9 septembre 2021. La société a alors contesté cette décision de caducité devant le tribunal administratif de Marseille.

Le tribunal administratif a joint les deux affaires et, par un jugement du 18 décembre 2023, a annulé la décision du maire constatant la caducité du permis, tout en rejetant la demande des voisins tendant à l'annulation du refus implicite de constater cette caducité. Les voisins ont alors formé une **tierce opposition** contre ce jugement en tant qu'il annulait la décision de caducité. Le président de la 4^{ème} chambre du tribunal administratif de Marseille a rejeté cette tierce opposition par une

ordonnance du 29 février 2024, la jugeant irrecevable.

Les voisins se sont alors pourvus en cassation devant le Conseil d'État.

I. Rappel des dispositions générales

Un permis de construire a une **durée de validité de trois ans à compter de sa date de délivrance** (Article R. 424-17 du code de l'urbanisme). Le permis **peut être prorogé deux fois pour une durée d'un an**, portant sa validité maximale à 5 ans, sous réserve que les demandes soient effectuées dans les délais légaux, c'est-à-dire au moins 2 mois avant l'expiration du délai de validité (Art. R. 424-22 du Code de l'urbanisme).

Cependant, il peut devenir **caduc si les travaux ne sont pas entrepris dans ce délai, ou si ceux-ci sont interrompus pendant plus d'un an après cette période initiale de 3 ans** (CE, 10 mai 2017, n° 399405).

A fortiori, ce délai est suspendu en cas de recours (contentieux uniquement, le recours gracieux ne suspend pas le délai de validité) devant une juridiction administrative contre le permis ou la déclaration préalable. La suspension dure jusqu'à ce qu'une décision de justice « irrévocable » soit prononcée (Article R. 424-19 du code de l'urbanisme).

II. Précisions sur la notion de "décision irrévocable"

La décision du Conseil d'État du 21 février 2025 apporte des précisions sur la manière de déterminer le moment où une décision juridictionnelle devient "**irrévocable**" dans le cadre de la suspension du délai de validité d'un permis de construire.

Dans l'affaire en question, un permis de construire avait fait l'objet d'une requête en annulation, rejetée par le tribunal administratif. Aucun recours n'avait été déposé contre ce jugement.

La question était de savoir à **quel moment précis la suspension du délai de validité**

prenait fin : la date de lecture du jugement, la date de notification, ou la date d'expiration des délais de recours ?

Le Conseil d'État a opté pour la dernière interprétation, considérant que le **délaest suspendu jusqu'à la date d'expiration des délais de recours contre la décision de justice, lorsque la décision de justice devient définitive.** Cette interprétation, jugée plus logique et reprenant la jurisprudence de nombreuses cours administratives (notamment *CAA Marseille, 6 avril 2023, SCCV Corniche des anges, req., n° 21MA01935*), permet de stabiliser la plupart des situations rencontrées en pratique, en tranchant enfin une question qui divisait les tribunaux.

Cependant, cette décision souligne également la **nécessité pour le titulaire du permis de réaliser des travaux significatifs dans les délais impartis, même en cas de suspension, afin d'éviter une éventuelle caducité du permis.** Ou à défaut, anticiper les prorogations en demandant une prorogation du délai de validité au moins 2 mois avant l'expiration du délai initial.

III. **Appréciation des travaux « significatifs » entrepris**

Le Conseil d'État s'est également prononcé sur la nature des travaux à considérer comme un "début d'exécution" du permis de construire, susceptible d'interrompre le délai de péremption.

Dans le cas d'espèce, des travaux avaient été réalisés avant la date d'expiration du délai de validité du permis (18 juillet 2021), notamment la mise en place d'une base de vie de chantier, la présence de matériel (compresseur, pelleuse) et la réalisation de micropieux. Le Conseil d'État a estimé que ces **travaux étaient suffisamment importants pour être considérés comme un début d'exécution du permis de construire.** En conséquence, l'arrêté constatant la caducité du permis a été jugé **illégal**.

Cette appréciation fournit des indications concrètes sur l'ampleur des travaux nécessaires pour interrompre le délai de validité d'un permis de construire.

IV. **Tierce opposition**

Enfin, la décision du Conseil d'État précise les conditions de la tierce opposition. Le Conseil d'État a indiqué que si la qualité de voisin d'un projet de construction ne suffit pas à justifier en principe une tierce opposition contre un jugement annulant la décision constatant la caducité du permis de construire, **il en va autrement lorsque ce constat a été prononcé à sa demande.**

Refus de permis de construire : le recours à des prescriptions spéciales relève de l'appréciation discrétionnaire de l'administration, et ne constitue pas une obligation pour permettre la délivrance
CE avis du 11 avril 2025, n° 498803

Ce qu'il faut retenir :

Dans un avis n°498803 en date du 11 avril 2025, le Conseil d'État crée un revirement majeur dans le contentieux des autorisations d'urbanisme en abandonnant définitivement l'obligation pour l'administration de rechercher s'il est possible d'autoriser un projet en l'assortissant de prescriptions spéciales. Cette décision de section, rendue à la demande du Tribunal administratif de Toulon, clarifie de manière tranchée que l'usage de prescriptions spéciales constitue une faculté discrétionnaire de l'administration et non une obligation, même lorsque de telles mesures permettraient de remédier aux irrégularités constatées.

Pour approfondir :

I. **L'origine de la saisine**

Le Conseil d'État a été saisi par le Tribunal administratif de Toulon dans le cadre d'un litige

portant sur le refus d'un maire de délivrer un permis de construire pour un projet de bâtiment à usage mixte comprenant des commerces en rez-de-chaussée, des bureaux en R+1 et dix logements en R+2 et R+31. Le pétitionnaire soutenait que la mairie aurait dû lui délivrer l'autorisation sollicitée en l'assortissant de prescriptions spéciales, soulevant ainsi une question sur l'étendue des obligations de l'administration en matière d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

La question préjudicielle formulée par le Tribunal administratif de Toulon le 8 novembre 2024 était la suivante : « *Un pétitionnaire qui, en dehors de toutes dispositions législatives et réglementaires prévoyant la possibilité pour l'autorité compétente d'assortir son autorisation d'urbanisme de prescriptions spéciales, se voit opposer un refus de permis de construire ou une opposition à déclaration préalable, peut-il se prévaloir, devant le juge, de ce que, bien que son projet méconnaisse les dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect, cette dernière aurait pu ou dû lui délivrer cette autorisation en l'assortissant de prescriptions ?* ».

Il s'agit donc de savoir si l'administration a une **obligation de rechercher des solutions alternatives au refus**, notamment par l'assortiment de prescriptions aux autorisations.

II. L'évolution jurisprudentielle antérieure

¹ Conseil d'Etat, 26 juin 2019, n°412429.

² « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* »

³ « *Considérant, en revanche, que, pour rejeter en août 1978 la demande de permis modificatif présentée par la société pour régulariser les travaux déjà faits et permettre la poursuite du*

Avant cet avis, la jurisprudence administrative connaissait une évolution contrastée concernant l'usage des prescriptions spéciales. La décision de référence en la matière était l'arrêt "Deville" ¹, qui avait établi pour l'application de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme ² que **l'administration ne pouvait régulièrement opposer un refus d'autorisation qu'à condition qu'il ne soit pas possible d'accorder l'autorisation demandée en l'assortissant de prescriptions assurant la conformité du projet**, sans y apporter de modifications substantielles. Cette jurisprudence créait une obligation pour l'administration de rechercher activement des solutions de régularisation par prescriptions. Par ailleurs, elle concordait avec la jurisprudence plus vaste du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs en matière de refus de permis de construire.³

Cependant, cette solution était parfois critiquée pour son application moins pertinente sur des dispositions plus « impératives », pour lesquelles les tribunaux administratifs jugeaient tout de même illégales les décisions de refus.

III. La solution adoptée par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord les principes en matière d'autorisations d'urbanisme.

Conformément aux articles L. 421-6 et L. 421-7 du Code de l'urbanisme, le permis de

projet, le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé sur les dispositions des articles R.111-2, R.111-4 et R.111-21 du code de l'urbanisme, seul applicable en l'absence de plan d'occupation des sols ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que les insuffisances du projet au regard des articles R.111-2 (protection contre l'incendie) et R.111-4 (nombre d'emplacement de stationnement) n'impliquaient que des modifications minimales qui auraient pu faire l'objet de simples prescriptions de l'arrêté de permis de construire », Conseil d'Etat, 12 mai 1989, n°96665.

construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords. Cette exigence de conformité constitue un impératif pour tout octroi d'autorisation d'urbanisme.

Il en résulte que « **l'autorité administrative compétente doit s'assurer de la conformité des projets qui lui sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires et de n'autoriser, sous le contrôle du juge, que des projets conformes à ces dispositions** ». Cela souligne la responsabilité de l'administration dans le contrôle de la légalité et la nécessité d'une approche rigoureuse de l'instruction des demandes.

Le Conseil d'État précise aussi les modalités selon lesquelles un pétitionnaire peut adapter son projet aux exigences réglementaires. En l'absence de dispositions y faisant obstacle, il est possible pour le pétitionnaire d'apporter pendant la phase d'instruction de sa demande et avant l'intervention d'une décision expresse ou tacite des modifications qui n'en changent pas la nature.

Mais le vrai revirement est constitué par la position du Conseil d'État concernant le statut des prescriptions spéciales. Le Conseil d'État établit clairement que "l'autorité administrative compétente dispose également, sans jamais y être tenue, de la faculté d'accorder le permis de construire ou de ne pas s'opposer à la déclaration préalable en assortissant sa décision de prescriptions spéciales".

Cette position du Conseil d'État marque ainsi une rupture avec la jurisprudence antérieure qui imposait dans certains cas une obligation de recherche de solutions alternatives, en retenant le caractère facultatif des prescriptions et la faculté discrétionnaire en la matière de l'administration. Ces prescriptions spéciales ne peuvent néanmoins porter que

sur des modifications limitées : elles doivent entraîner "des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet" et avoir "pour effet de vérifier la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect".

Cette limitation implique que les prescriptions ne peuvent constituer un moyen de transformer fondamentalement un projet non conforme.

*** **