

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 – KOWEÏT –
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

DROIT CONSTITUTIONNEL	
La défense, domaine réservé ?	p.2
FISCALITE	
Taxe foncière sur les propriétés bâties, cotisation foncière des entreprises et taxes annexes : le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution une loi validant les modalités d'application du dispositif de « planchonnement »	p.3
URBANISME ET ENVIRONNEMENT	
Loi n°2025-1129 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement	p.4

DROIT CONSTITUTIONNEL

La défense, domaine réservé ?

Ce qu'il faut retenir :

Le Président de la République vient d'annoncer la création d'un « service national volontaire » ; Les commentateurs y voient la preuve que la politique de défense constituerait le cœur même du prétendu « domaine réservé » du Chef de l'Etat. Qu'en est-il réellement ?

L'article 5 de la Constitution dispose que le Président de la République « est le garant de l'indépendance nationale ; de l'intégrité du territoire », l'article 15 précise qu'il est « le chef des armées » et qu'il « préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale ».

Cependant, l'article 20 de la Constitution prévoit que c'est le gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la nation » et qu'il « dispose de l'administration et de la force armée » Quant à l'article 21, il énonce que le Premier ministre ; qui « dirige l'action du gouvernement » est « responsable de la défense nationale ». Au demeurant, l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense rappelle que la politique de défense est définie en conseil des ministres.

Pour approfondir :

De la combinaison de ces textes et de la pratique, il résulte sans conteste qu'en dehors des périodes dites de cohabitation, la prééminence du Chef de l'Etat en matière de défense est patente. Mais on doit rappeler que la qualité de « chef des armées » est, en elle-même de peu de portée. Elle est attachée à la fonction présidentielle depuis 1875 et si Albert Lebrun fut « chef des armées », on n'a pas souvenir que le succès des armes en fut mieux assuré. La vérité institutionnelle est que le Président de la République, même hors période de cohabitation, ne peut rien en matière

défense s'il n'a l'assentiment du Premier ministre, « responsable de la défense nationale » et, en cette qualité, détenteur unique de la capacité de mise en œuvre des décisions arrêtées en conseil de défense.

Les cohabitations successives que le régime a connues depuis 1986 ont montré que la coopération des deux membres de l'exécutif est indispensable dans le domaine de la défense et que chacun d'eux dispose d'un pouvoir de blocage. C'est ainsi qu'au moment de l'affaire du Rwanda, le Premier ministre s'est opposé à l'expédition de type « néo-colonial » envisagée par le Président de la République et son état-major particulier et a imposé la mission humanitaire dite « Turquoise » sous mandat de l'ONU. A l'inverse, le Premier ministre d'alors souhaitait que les essais nucléaires soient repris sans tarder, ce à quoi le Chef de l'Etat s'opposait vigoureusement. Ces essais ne furent pas repris et il fallut attendre l'élection de Jacques Chirac pour qu'ils le soient.

Pour le dire autrement, la compétence en matière de défense nationale est une compétence partagée beaucoup plus qu'un domaine réservé. Le Chef de l'Etat ne peut rien décider de concret sans l'accord du Premier ministre ; ce dernier ne peut rien entreprendre d'important sans le « *nihil obstat* » du Chef de l'Etat.

Il est donc excessif de considérer la politique de défense comme relevant d'un prétendu domaine réservé du Président de la République. La pratique se révèle plus conforme à la combinaison des textes : il s'agit d'un domaine de compétence partagée. Si le partage est parfois inégal, la responsabilité en incombe au seul Premier ministre.

FISCALITE

Taxe foncière sur les propriétés bâties, cotisation foncière des entreprises et taxes annexes : le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution une loi validant les modalités d'application du dispositif de « planchonnement »

Ce qu'il faut retenir :

Par sa décision n° 2025-1174 QPC du 28 novembre 2025 (*Société United France 2021 Propco SNC [Validation législative d'impositions établies après application du dispositif de « planchonnement » calculé en fonction de la valeur locative des locaux professionnels révisée au 1er janvier 2017]*), le Conseil constitutionnel a déclaré l'inconstitutionnalité de la validation législative opérée par le II de l'article 63 de la loi de finances pour 2025. Sous réserve des réclamations présentées avant le 10 octobre 2024, celle-ci légalisait, pour les années 2023, 2024 et 2025, une pratique administrative qui figeait en 2017 le calcul du « planchonnement ».

Compte-tenu des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, il est conseillé aux contribuables qui ont contesté entre le 10 octobre 2024 et le 28 novembre 2025 les impositions dues au titre des années 2023 et 2024 et qui n'avaient pas encore saisi le juge de l'impôt de déposer de nouvelles réclamations destinées à engager la responsabilité de l'administration (2023) ou à obtenir des décharges d'imposition (2024, en veillant dans ce cas à les déposer avant le 31 décembre 2025). Par ailleurs, il semble que la conformité à la Constitution des impositions dues au titre de l'année 2025 pourra être utilement contestée (jusqu'au 31 décembre 2026).

Pour approfondir :

Le « planchonnement » est l'un des trois mécanismes d'atténuation des conséquences de la révision, opérée en 2017, des valeurs locatives qui servent de base au calcul de la

taxe foncière sur les propriétés bâties, de la cotisation foncière des entreprises et des taxes annexes dues à raison des locaux autres que les locaux d'habitation et les locaux industriels. Après qu'un coefficient de neutralisation a été pratiqué, il permet, pour le calcul des valeurs locatives à retenir entre 2017 et 2025, de diviser par deux les augmentations et diminutions des valeurs locatives (CGI, art. 1518 A quinquies, III). Un mécanisme de lissage, en vertu duquel le plancher ou le plafond ne sera atteint qu'en 2026, assure ensuite que l'augmentation ou la diminution annuelle ne dépasse pas 10% du total (CGI, art. 1518 E).

Par deux séries de décisions, le Conseil d'Etat avait jugé que les modalités de calcul retenues en pratique par l'administration étaient inconstitutionnelles (CE, 8e et 3e ch., 13 novembre 2023, n° 474735 et n° 474736, *Sté Immobilière Carrefour*, et n° 474757, *Sté Leroy Merlin*) et illégales (CE, 8e ch., 3 avril 2024, n° 474735 et n° 474736, *Sté Immobilière Carrefour*, et n° 474757, *Sté Leroy Merlin*). L'article 63 de la loi de finances pour 2025 avait ensuite validé la pratique administrative ainsi censurée par le Conseil d'Etat.

Il ressort d'une jurisprudence bien établie qu'une loi de validation n'est conforme à la Constitution que si cinq conditions sont cumulativement remplies. L'une d'elles tient à ce que la validation doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général, ce qui est le cas des motifs financiers sous réserve qu'ils soient associés à d'autres motifs : par exemple, la nécessité que la mesure de validation fasse échec à des « effets contraires à l'objectif poursuivi en incitant des contribuables à contester leur imposition à cette taxe avant la publication de la loi », ou le risque de développement d'un contentieux de masse susceptible de perturber l'activité de l'administration fiscale et du juge administratif. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a rappelé cette jurisprudence et considéré que les conditions permettant d'invoquer les motifs d'intérêt général qui viennent d'être rappelés n'étaient pas remplies.

Compte-tenu de l'absence de rétroactivité de la décision du Conseil constitutionnel, il est important de signaler que jusqu'au 28 novembre 2025, l'administration était tenue de rejeter les réclamations sur le fondement du II de l'article 63 de la loi de finances pour 2025, pour autant qu'elles aient été présentées après le 10 octobre 2024.

Il s'en suit que les contribuables qui ont saisi l'administration fiscale d'une réclamation dirigée contre une imposition mise à leur charge au titre de l'année 2024, qui ont vu leur réclamation être rejetée, et qui n'ont pas saisi le juge de l'impôt avant le 28 novembre 2025, auraient intérêt à en présenter une nouvelle avant le 31 décembre 2025. Compte-tenu du délai prévu par le Livre des procédures fiscales, aucune nouvelle réclamation ne peut en revanche être présentée contre les impositions dues au titre de l'année 2023 : ceci étant, les contribuables dont les réclamations portant sur l'année 2023 auraient été rejetées entre le 10 octobre 2024 et le 28 novembre 2025 et qui n'auraient pas saisi le juge de l'impôt avant la seconde de ces dates ne sont pas dépourvus de tout recours, dès lors qu'une action en responsabilité peut être engagée.

Pour leur part, les contribuables qui avaient saisi le juge de l'impôt avant cette date sont protégés par les motifs et le dispositif de la décision du 28 novembre 2025. Enfin, les contribuables qui n'ont pas encore adressé de réclamation à l'administration fiscale doivent le faire avant le 31 décembre 2025, sachant qu'elles ne pourront concerner que l'année 2024.

URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Loi n°2025-1129 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

L'équipe Urbanisme et Aménagement du Département IMMOBILIER du Cabinet SIMON ASSOCIES vous informe de la publication, au Journal Officiel du 27 novembre 2025, de la **Loi n° 2025-1129 de simplification du droit de**

l'urbanisme et du logement, après une censure partielle par le Conseil constitutionnel

Cette loi introduit des modifications, pas toujours simplificatrices, en matière d'urbanisme réglementaire (documents d'urbanisme), d'urbanisme opérationnel, et de contentieux de l'urbanisme, en particulier.

En matière d'urbanisme réglementaire (PLU – SCOT) :

➡ Simplification des procédures d'évolution des SCoT et des PLU(i)

- La procédure de **modification devient la procédure de droit commun** et les cas de recours à la procédure de révision sont significativement réduits. La modification simplifiée est supprimée et seule subsiste la procédure de modification ordinaire.
- L'auteur du document d'urbanisme peut choisir de recourir à la **participation du public par voie électronique (PPVE)**, plutôt qu'à une enquête publique
- La **caducité automatique des SCoT est supprimée**, et l'évaluation de ces derniers doit intervenir tous les 10 ans et non plus tous les 6 ans
- Les nouvelles règles procédurales de modification du PLU(i) et du SCoT ne deviendront applicables que six mois après la promulgation de la loi et ne s'appliqueront pas aux procédures de modification ou de révision déjà en cours à cette même date.

➡ Création d'un document d'urbanisme unique valant schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme intercommunal

« Lorsque le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de document d'urbanisme recouvre exactement le périmètre d'un schéma de cohérence

territoriale », **cette intercommunalité a la possibilité de créer un document d'urbanisme unique qui fusionnera la fonction et les effets d'un SCoT et d'un PLU(i)**

➡ **Création d'un document d'urbanisme unique valant schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme intercommunal**

« Lorsque le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de document d'urbanisme recouvre exactement le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale », **cette intercommunalité a la possibilité de créer un document d'urbanisme unique qui fusionnera la fonction et les effets d'un SCoT et d'un PLU(i)**

➡ **Densité minimale de construction**

Généralisation de la faculté pour les PLU **d'instaurer une densité minimale** sur l'ensemble du territoire, alors que cette faculté était autrefois réservée aux secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés

En matière d'urbanisme opérationnel (DP – PC – PAT) :

➡ **Facilitation de certaines opérations**

- Alors même qu'il n'était prévu que dans le cadre de contrat de projet partenarial d'aménagement, est généralisé le dispositif qui permet d'obtenir une autorisation d'urbanisme unique pour aménager plusieurs terrains distincts et non contigus (**permis d'aménager multisites**), sous réserves de respecter trois critères cumulatifs (Art. L.442-1-3 C. Urb.) : une demande déposée par un demandeur unique pour un projet constituant un ensemble unique et cohérent et garantissant l'unité architecturale et paysagère des sites concernés

- Facilitation procédurales au profit des **grands projets nucléaires**.

- Assouplissement des contraintes pour permettre la **création de logements** :

- Dérogation aux règles de destination figurant au PLU pour permettre la création de logements dans le cadre de la **reconversion de zones d'activité économique** (Art. L.152-6-7 C. Urb.)
- Dérogation aux règles du PLU pour permettre la réalisation d'opérations de logements destinés spécifiquement aux **étudiants**
- Dérogations aux règles du PLU pour autoriser la **surélévation d'une construction** achevée depuis plus de 2 ans si la surélévation permet d'agrandir un logement existant ou de créer un ou plusieurs nouveaux logements
- Possibilité de **transformer les résidences hôtelières à vocation sociale mobilité, en logements locatifs sociaux familiaux**, dans le cadre de protocoles pluripartites

- Création du **dispositif d'Opération de Transformation Urbaine (OTU)** pour favoriser l'évolution ou la requalification du bâti existant et l'optimisation de l'utilisation de l'espace dans les secteurs urbains exclusivement ou majoritairement composés d'habitat individuel ou dans les zones d'activité économique (Art. L.315-1 C. Urb.)

➡ **Introduction de possibilités de déroger au PLU en matière de stationnement**

- Dérogation à l'obligation de création de places de stationnement pour les opérations de réhabilitation **d'immeubles en centre-ville**, délibération motivée, (Art. L.152-6 C. Urb.)

- Introduction d'une **possibilité générale de déroger aux exigences de stationnement assortie de certaines conditions** fixées par la dérogation accordée (Art. L.152-6-1 C. Urb.)
- Dérogations aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements pour les travaux de **transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants** qui n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire supérieure à 30 % de la surface existante (Art. L.152-6 C. Urb.).
- La loi élargit le champ d'application de l'article L.151-34 du code de l'urbanisme qui permet **d'abaisser le nombre de places de stationnement à réaliser pour certains projets** : elle bénéficie désormais aux immeubles de logements construits sous le régime du bail réel solidaire.
- Le **taux de réduction minimal des exigences de stationnement passe de 15% à 30% si les constructeurs mettent à disposition des véhicules électriques** munis d'un dispositif de recharge adapté, des véhicules propres en autopartage pour les futurs occupants ou bien, si une aire de covoiturage est déjà disponible et utilisable dans l'environnement immédiat du nouveau projet de construction (Art. L.151-31 C. Urb.)
- Le **périmètre autour d'une gare ou d'une station de transport public majeur** (comme le métro, tramway ou bus en site propre) où il est possible de déroger, en tout ou en partie, à l'obligation de construire des places de stationnement pour les logements est désormais **étendu de 500 mètres à 800 mètres** (Art. L.152-6 C. Urb.).
- Pour « les opérations prévoyant la création d'au plus dix logements », le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition peut être tenu

quitte des obligations relatives au stationnement sous réserves d'avoir recours à « **une aire de stationnement mutualisée** » (Art. L.152-6 C. Urb.).



Cristallisation des règles d'urbanisme pour les permis de construire ou les permis d'aménager modificatifs – Art. L.431-6 et R.441-5 C. Urb.

Si les travaux autorisés par le permis de construire ou le permis d'aménager initial ne sont pas achevés, et que ledit permis est toujours en cours de validité, **la demande de permis de construire ou d'aménager modificatif ne peut pas, pendant une période de 3 ans à compter de la délivrance du permis initial, être refusée ou assortie de prescriptions spéciales, sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles.**

Exception : restent applicables aux permis modificatifs les nouvelles dispositions ayant pour objet d'assurer la sécurité ou la salubrité publique



Evolution des constructions existantes devenues non conformes – Art. L.111-35 C. Urb.

Lorsqu'une construction régulièrement édifiée fait l'objet d'une demande d'autorisation d'urbanisme pour permettre sa surélévation ou sa transformation limitée, **l'autorisation ne peut être refusée sur le seul fondement de la non-conformité de la construction initiale aux règles applicables en matière d'implantation, d'emprise au sol et d'aspect extérieur** des constructions.



Assouplissement des dispositions régissant la solarisation des parkings – Art. 40 de la loi APER

La loi assouplit les contraintes d'aménagement des parcs de stationnement en confirmant clairement la **possibilité de mixer les ombrières photovoltaïques et la végétalisation**, sous réserve qu'au moins la moitié de la superficie du parc soit ombragée, et que

les ombrières photovoltaïques représentent au moins 35 % de cet ombrage.

Elle autorise également la combinaison des **ombrières photovoltaïques** avec différentes sources d'énergies renouvelables.

Le **calendrier de mise aux normes des parcs existants est assoupli** :

- les parcs de stationnement d'une superficie comprise entre 1.500 et 10.000 m² pourront bénéficier d'un délai supplémentaire jusqu'au 1er janvier 2030 (au lieu du 1^{er} juillet 2028) sous réserve d'avoir conclu un contrat d'engagement avec acompte avant le 30 juin 2027 et d'un bon de commande avant le 31 décembre 2027.
- les parcs de stationnement d'une superficie supérieure à 10.000 m² pourront bénéficier d'un délai supplémentaire jusqu'au 1er janvier 2028 (au lieu du 1^{er} juillet 2026) sous réserve d'avoir conclu un contrat d'engagement avec acompte avant le 30 juin 2026 et d'un bon de commande avant le 31 décembre 2026.

En matière de contentieux de l'urbanisme :

➡ **Suppression de la possibilité de soulever, par voie d'exception, les vices de forme ou de procédure affectant un document d'urbanisme**

Pour rappel : la voie d'exception désigne le mécanisme juridique par lequel l'illégalité d'un acte réglementaire (tel qu'un document d'urbanisme) peut être soulevée, non pas directement par un recours en annulation contre l'acte lui-même, mais indirectement à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision individuelle prise en application de ce document (telle qu'une décision relative à une autorisation d'urbanisme)

Il ne sera désormais plus possible de soulever, par voie d'exception, les vices de forme ou de procédure affectant un document d'urbanisme, à l'occasion de la contestation d'une autorisation d'occuper le sol, par exemple.

Ces mêmes prescriptions trouvent à s'appliquer à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme, ainsi qu'à celui portant création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

➡ **Introduction d'une présomption d'urgence dans le cadre d'un référé suspension – Art. L.600-3-1 C. Urb.**

Désormais, **l'urgence est présumée en cas de référé-suspension introduit contre les décisions de refus d'occuper ou d'utiliser le sol** (refus de permis de construire, d'aménager, de démolir, ou d'opposition à une déclaration préalable).

Cette nouvelle règle s'applique à tous les référés introduits après la publication de la loi.

➡ **Interdiction de substituer les motifs de refus d'un permis de construire au-delà d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la requête – Art. L.600-1**

En cas de recours contre une décision de refus d'autorisation d'occuper ou utiliser le sol, l'auteur de la décision **ne peut plus invoquer de motifs de refus nouveaux** après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement du recours.

Cette disposition complète l'obligation existante faite à l'administration d'exposer l'intégralité des motifs de refus dans sa décision (Art. L.424-3 C. Urb.)

➡ **Reduction à 1 mois du délai de recours gracieux ou hiérarchique, et suppression de son effet interruptif du recours contentieux – Art. L.600-12-2 C. Urb.**

Le **délai de recours administratif** (gracieux ou hiérarchique) contre une décision relative à une autorisation d'urbanisme **est réduit à un mois**.

Désormais, **ce recours administratif n'est plus interruptif du délai de recours contentieux et ne le proroge donc pas**.

Selon le Conseil constitutionnel, ces dispositions ne seront applicables qu'aux seuls recours formés contre les décisions intervenues après l'entrée en vigueur de la loi.

➡ **Renforcement de la police de l'urbanisme** – Art. L.481-1 C. Urb.

- Création d'une **amende administrative** d'un montant maximal de 30.000 euros.
- **Augmentation du plafond des astreintes** assortissant la mise en demeure de régulariser les constructions, portée de 500 à 1.000 euros par jour de retard, dont le montant total est plafonné à 100.000 euros au lieu de 25.000 euros.
- La contestation de l'amende administrative et/ou de l'astreinte n'aura pas de caractère suspensif.
- Introduction de la **possibilité pour l'Etat de se substituer à l'autorité locale compétente pour exercer les poursuites**, et notamment collecter l'amende administrative et les astreintes.
- Extension pour l'autorité compétente de procéder aux démolitions des constructions illégales lorsque la régularisation est impossible, lorsque ces constructions sont situées hors des zones urbaines.