

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

ETAT ET CAPACITE DES PERSONNES	
Adoption plénière : validation par le Conseil constitutionnel de la limitation à un seul adoptant Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1170 QPC du 9 octobre 2025	p.2
FINANCES PUBLIQUES	
L'article 47, leurre ou épouvantail ? Art 47, Constitution du 4 octobre 1958	p.2
FISCALITE	
En refusant de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité le concernant, le Conseil d'Etat restreint la portée de l' « amendement Charasse » CE, 28 octobre 2025, n°502-486	p.4
LIBERTES FONDAMENTALES	
Rétention administrative : le Conseil constitutionnel rappelle les limites à ne pas franchir Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1172 QPC du 16 octobre 2025	p.5

ETAT ET CAPACITE DES PERSONNES

Adoption plénière : validation par le Conseil constitutionnel de la limitation à un seul adoptant

Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1170
QPC du 9 octobre 2025

Ce qu'il faut retenir :

Appelé par la Cour de cassation à se prononcer sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 345-2 du code civil qui prévoient que « nul ne peut être adopté par plusieurs personnes », le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser la portée de ces dispositions, issues de l'ordonnance n°2022-1292 du 5 octobre 2022.

Pour approfondir :

Selon les termes incriminés du code civil, une personne peut être adoptée par plusieurs personnes seulement s'il s'agit de deux époux, de deux partenaires liés par un PACS ou de deux concubins si l'adoption est prononcée après le décès de l'adoptant ou des deux adoptants ou, dans le cadre d'une adoption simple pour un enfant ayant déjà fait l'objet d'une adoption plénière, s'il existe des motifs graves. En dehors de tels cas, nul ne peut être adopté par plusieurs personnes. La Cour de cassation a jugé que ces dispositions font obstacle à l'adoption d'une personne par le conjoint d'un de ses parents si cette personne a déjà fait l'objet d'une adoption par le conjoint de son autre parent. Il en résulte, relève le Conseil constitutionnel, une différence de traitement entre les conjoints respectifs des parents d'une personne, seul l'un d'entre eux pouvant établir un lien filiation adoptive avec elle. Reprenant sa jurisprudence habituelle sur le principe d'égalité, le Conseil constitutionnel a estimé que le motif d'intérêt général consistant à garantir à la personne adoptée une stabilité de ses liens de parenté était suffisant pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité.

Il a par ailleurs relevé que les dispositions critiquées ne portaient aucune atteinte au droit de mener une vie familiale normale, non plus qu'au respect de la vie privée ou à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En conséquence, il a jugé que les mots « *nul ne peut être adopté par plusieurs personnes* » étaient conformes à la Constitution.

FINANCES PUBLIQUES

L'article 47, leurre ou épouvantail ?

Art 47, Constitution du 4 octobre 1958

Ce qu'il faut retenir :

En ces temps d'incertitude budgétaire grandissante, les regards se tournent, avec appréhension ou gourmandise, selon les cas, vers l'article 47 de la Constitution.

Cet article dispose, en son troisième alinéa, que « Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ».

Pour approfondir :

Le droit constitutionnel et les questions budgétaires sont intimement liés depuis l'origine des régimes parlementaires. Le vote du budget est un moment essentiel des régimes parlementaires, a fortiori lorsqu'ils sont démocratiques. Il est le moyen permettant au Parlement, en donnant au pouvoir exécutif les moyens financiers de sa politique, de choisir ou du moins de peser sur le choix de la politique à venir. Le droit budgétaire français est ainsi né, au XIX^{ème} siècle, sous l'impulsion de Villèle et du baron Louis, et, sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, le Parlement s'est emparé de ce pouvoir, dans des conditions telles que le vote du budget est devenu, au fil du temps, un exercice de plus en plus compliqué pour le Gouvernement.

Enlisée dans des discussions sans fin, l'adoption du projet de budget se heurtait souvent au calendrier de l'année civile et il n'était pas rare que, au soir du 31 décembre, le budget de l'année suivante ne fût pas adopté. Deux techniques permettaient alors d'éviter un « shutdown » à l'américaine : soit on « bloquait la pendule » ce qui permettait au Parlement de continuer à débattre du projet de budget de l'année suivante non encore née, soit le Parlement adoptait un « douzième provisoire », c'est-à-dire une autorisation de dépenser un douzième de ce qui avait été dépensé l'année précédente, pour que l'administration puisse continuer à fonctionner avant que le Parlement ne se prononce définitivement sur le budget avant la fin janvier. Cette autorisation se doublait d'une autre, permettant la perception des impôts. Au besoin, à la fin de janvier, il n'était pas rare de procéder au vote d'un nouveau douzième provisoire.

C'est pour porter remède à cette situation pittoresque que le pouvoir constituant, en 1958, a fixé des règles précises en matière de procédure budgétaire et en particulier des délais, dans lesquels le pouvoir législatif est enfermé.

Le troisième alinéa, précité, de l'article 47 de la Constitution a été conçu pour sanctionner le non-respect de ces délais. C'est pourquoi il prévoit que dans l'hypothèse où le Parlement ne se serait prononcé dans un délai de soixante-dix jours, le Gouvernement peut mettre en vigueur les dispositions du projet de loi de finances par voie d'ordonnances. Il s'agit donc de dessaisir le Parlement de son pouvoir financier s'il refuse de l'utiliser de manière raisonnable.

Depuis 1958 aucun Gouvernement n'a jamais eu recours à cette procédure, laquelle a été transposée, en 1996, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (article 47-1, alinéa 2).

Il est vrai que, en cas de majorité relative, les Gouvernements ont utilisé l'article 49-3 de la Constitution qui, dans cette matière est d'un usage illimité.

C'est l'engagement pris par le Premier ministre actuel de ne pas recourir à l'article 49-3 qui a mis l'article 47 al.3 sous les feux de l'actualité.

L'avenir dira si le Gouvernement use de cette procédure. En tout état de cause, celle-ci appelle quelques remarques.

En premier lieu, elle constitue une simple faculté. Rien n'oblige le Gouvernement à y recourir et il lui est loisible de laisser la discussion parlementaire se poursuivre au-delà des soixante-dix jours, du moins si les autres dispositions de l'article 47 le permettent en termes de délais.

En deuxième lieu, les ordonnances prévues à l'article 47, contrairement à celles prévues à l'article 38, opèrent un transfert définitif des pouvoirs du législatif vers l'exécutif. C'est, semble-t-il, pour cette raison qu'en 2024 le président du Sénat s'était vigoureusement opposé à ce que le Gouvernement emprunte cette voie. Surtout, et le texte de la Constitution est parfaitement clair sur ce point, c'est le projet du Gouvernement qui est mis en vigueur par ordonnance, sans égard pour les amendements divers qui ont pu être adoptés au cours de la discussion parlementaire.

En troisième lieu, les ordonnances de l'article 47, qui ne donnent lieu à aucune ratification parlementaire, sont et demeurent des actes administratifs. Elles sont donc susceptibles de recours devant le juge de l'excès de pouvoir.

C'est cette caractéristique qui ouvre des perspectives inédites.

Règlementaires en la forme mais ressortissant à une matière législative par nature, les dispositions des ordonnances en cause ne pourraient, à l'avenir, être modifiées que par la loi.

Quant à la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre telle ou telle de leurs dispositions, il reviendrait à la section du contentieux du Conseil d'Etat d'y statuer.

Faute de tout précédent, la tâche serait assez ardue.

On peut considérer en effet que la plupart des dispositions des ordonnances de l'article 47 n'intéressant que les rapports entre le Gouvernement et le Parlement et ne produisant d'effet direct qu'à l'égard des agents de l'administration chargés de les exécuter, elles ne seraient pas sources de droit et d'obligations pour les administrés. Dès lors, les principes établis par une jurisprudence ancienne (CE. 28 mars 1924, Jaurou : D.1924.III.29) qui exclut les lois de finances des sources de la légalité pourraient trouver à s'appliquer. Dans ce cas, les particuliers n'auraient pas intérêt à agir.

Il n'en reste pas moins que les dispositions financières de ces ordonnances, et notamment les dispositions fiscales doivent pouvoir être contestées, alors surtout que, par hypothèse, la saisine du Conseil constitutionnel par soixante parlementaires est impossible, tout comme sa saisine par la voie de la QPC, qui ne peut être dirigée contre des dispositions réglementaires.

La jurisprudence la mieux établie ferme la porte du prétoire au contribuable national, auquel est dénué tout intérêt à agir (CE. 13 février 1930, Dufour). Pour le dire autrement, il serait sans doute impossible de déférer directement au Conseil d'Etat telle ou telle disposition fiscale de la loi de finances « mise en vigueur par ordonnance ». Mais rien n'empêche un contribuable désireux de saisir le juge de l'impôt d'une disposition de forme réglementaire qui lui est opposable de le faire, et d'invoquer un moyen tiré de l'exception d'illégalité.

A l'occasion d'une demande contentieuse. Il appartiendrait alors au Conseil d'Etat, en sa qualité de cour suprême de l'ordre administratif, de veiller à ce que l'adoption de la loi de finances par la « procédure sanction » de l'article 47 n'ait pas pour effet de créer les conditions d'un déni de justice pour les contribuables. Telle n'était assurément pas l'intention du constituant de 1958.

FISCALITE

En refusant de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité le concernant, le Conseil d'Etat restreint la portée de l' « amendement Charasse »

CE, 28 octobre 2025, n°502-486

Ce qu'il faut retenir :

Par une décision du 28 octobre 2025, le Conseil d'Etat a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l' « amendement Charasse » (CE, 28 octobre 2025, n° 502 486, SAS Lilas France). Ce refus est paradoxalement favorable à la requérante, puisqu'il restreint le champ et les modalités d'application de ce dispositif.

Pour aller plus loin :

Codifié sous le sixième alinéa de l'article 223 B du Code général des impôts, le mécanisme dit « amendement Charasse » limite – au moyen de leur réintégration dans les résultats du groupe – les effets de la déductibilité des charges financières dans le cas d'une acquisition à titre onéreux, par une société membre d'un groupe fiscalement intégré, des titres d'une société qui est intégrée à ce groupe, si l'acquisition a été effectuée auprès de la personne physique ou morale qui contrôle le groupe.

Dans une décision qui avait été critiquée par la doctrine universitaire, le Conseil constitutionnel avait précédemment refusé de déclarer l'inconstitutionnalité de principe de ce dispositif, en retenant que s'il déroge au droit commun, il est destiné à « éviter un cumul d'avantages fiscaux » en cas de vente à soi-même, et ne porte donc pas atteinte au principe d'égalité (Cons. const., 20 avril 2018, n° 2018-701 QPC, Sté Mi Développement 2).

Les modalités d'application de ce dispositif ont ensuite été contestées par la société Lilas France.

Au soutien d'une demande de renvoi d'une QPC, elle considérerait, d'une part, que, pour le calcul des charges financières à réintégrer, le prix d'acquisition des titres n'est réduit du montant des fonds apportés à la société cessionnaire qu'en cas d'augmentation de capital réalisée simultanément à l'acquisition de ces titres, et qu'une telle réduction n'est pas accordée si l'acquisition est financée par un apport. Le Conseil d'Etat n'a toutefois pas admis la validité de cette analyse, en jugeant que les dispositions de l'« amendement Charasse » « ne visent que les opérations d'achat de titres, à l'exclusion des opérations d'apports de titres rémunérées par des titres de la société cessionnaire, qui ne sont pas susceptibles de créer des charges financières pour cette dernière ». Il a, ce faisant, limité le champ d'application de l'« amendement Charasse », ce qui était certainement l'objectif de la requérante dans le cadre d'un pourvoi dirigé contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris rendu à son détriment (CAA Paris, 17 janvier 2025, n° 23PA05010), qui retient une conception extensive du champ d'application du sixième alinéa de l'article 223 B du Code général des impôts.

D'autre part, le Conseil d'Etat a jugé que lorsqu'il s'applique, le mécanisme de l'« amendement Charasse » conduit à ne pas inclure la valeur des titres apportés au sein du prix d'acquisition qui est utilisé pour calculer le ratio de la quote-part de charges financières à réintégrer.

A nouveau, ce refus de renvoi d'une QPC au Conseil constitutionnel est favorable aux contribuables, puisqu'il est justifié par une limitation de la portée de l'« amendement Charasse ».

LIBERTES FONDAMENTALES

Rétention administrative : le Conseil constitutionnel rappelle les limites à ne pas franchir

Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1172
QPC du 16 octobre 2025

Ce qu'il faut retenir :

Le travail de remise en cause de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration se poursuit dans l'enceinte du Conseil constitutionnel.

Saisi des dispositions de l'article L. 741-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans leur rédaction issue de cette loi, le Conseil a rappelé que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière est de nature à justifier que l'administration soit autorisée à réitérer le placement en rétention d'un étranger sur le fondement d'une même décision d'éloignement.

Pour approfondir :

Toutefois, durcissant sa jurisprudence, il a rappelé que le législateur doit, dans la poursuite de cet objectif, veiller au respect de la liberté individuelle, protégée par l'article 66 de la Constitution. Il doit, en particulier, faire en sorte que les dispositions législatives qu'il adopte ne portent à l'exercice de cette liberté que des atteintes adaptées, nécessaires et proportionnées.

Au cas particulier des dispositions litigieuses, le Conseil constitutionnel a relevé qu'elles ne prévoyaient ni de limite au nombre de placements en rétention que l'autorité administrative peut décider sur le fondement d'une seule et même décision d'éloignement, ni même de durée maximale durant laquelle un étranger peut ainsi être privé de liberté. Elles ne prévoyaient pas non plus, a relevé le Conseil, de conditions particulières encadrant la possibilité pour l'administration de réitérer le placement en rétention d'un étranger.

Le Conseil constitutionnel a déduit de ces constatations que, faute de déterminer les limites et conditions applicables à la réitération d'un placement en rétention, le législateur

n'avait pas prévu les garanties légales nécessaires à une conciliation équilibrée entre la lutte contre l'immigration irrégulière et la liberté individuelle. Il a donc déclaré contraire à la Constitution l'article L. 741-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il a toutefois reporté au 1^{er} novembre 2026 l'abrogation de ces dispositions. Dans l'intervalle, c'est au magistrat du siège du tribunal judiciaire que sera confié le soin, lorsqu'il est saisi d'un nouveau placement en rétention d'un étranger en vue de l'exécution d'une même décision d'éloignement, de contrôler si cette privation de liberté n'est pas excessive compte tenu des précédentes périodes de rétention dont l'étranger a fait l'objet.

*** **