

Jurisprudence

FISCALITÉ DES ENTREPRISES

Exonération de l'indemnité compensatrice des agents d'assurance partant à la retraite : inconstitutionnalité de la condition de reprise dans les mêmes locaux

Par une décision du 14 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a jugé que la condition de reprise des locaux par le repreneur d'un agent d'assurance partant à la retraite et percevant, à cette occasion, une indemnité compensatrice méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques posé par l'article 13 de la Déclaration des droits d'Homme et du Citoyen de 1789.

Cons. const., 14 oct. 2016, n° 2016-587 QPC.

Par Érika MARTIN, Avocat, FILOR Avocats
et Franck BRANCALEONI, Avocat associé,
FILOR Avocats

Rappel des faits

Les faits sont ici très banals. Un agent général qui s'était vu confier la gestion d'un portefeuille par une compagnie d'assurance a informé celle-ci de son intention de cesser son activité et de partir à la retraite. À cette occasion, il a accepté le principe du versement d'une indemnité compensatrice au lieu et place d'une cession de gré à gré. La compagnie a investi l'agent de son choix de ce portefeuille et l'a installé dans de nouveaux locaux. Du côté de l'agent partant à la retraite, l'indemnité perçue a abouti à la réalisation d'une plus-value que ce dernier a entendu exonérer en application de l'article 151 septies A, V du CGI. Cet article, dans sa version applicable aux faits, précisait :

« 1. L'indemnité compensatrice versée à un agent général d'assurances exerçant à titre individuel par la compagnie d'assurances qu'il représente à l'occasion de la cessation du mandat bénéficie du régime mentionné au I si les conditions suivantes sont réunies :

- a) Le contrat dont la cessation est indemnisée doit avoir été conclu depuis au moins 5 ans au moment de la cessation ;
- b) L'agent général d'assurances fait valoir ses droits à la retraite à la suite de la cessation du contrat ;
- c) L'activité est intégralement poursuivie dans les mêmes locaux par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel et dans le délai de 1 an ».

Face au non-respect de la condition de reprise des mêmes locaux, l'administration fiscale a remis en cause le bénéfice de l'exonération et soumis la plus-value professionnelle à long terme au taux proportionnel.

Origine de la QPC

Les travaux parlementaires ayant mené à l'instauration de ce régime d'exonération spécifique aux agents d'assurances cessant leur activité tout en percevant une indemnité laissent les lecteurs quelque peu perplexes. En effet, lors de l'élaboration de la loi de finances rectificative pour 2005, les parlementaires avaient estimé que dans cette situation, il y avait bien une transmission d'activité et qu'à ce titre, il était légitime pour les agents généraux de bénéficier du régime d'exonération des plus-values lors du départ à la retraite. Ce dispositif a été proposé par la commission des finances du Sénat qui précisait dans son rapport : « Votre commission des finances souhaite en outre poursuivre sa réflexion afin de pouvoir assimiler l'indemnité de cessation d'un contrat d'intérêt commun, qui lie un agent général d'assurance à sa compagnie d'assurance, lors d'un départ à la retraite, à une plus-value professionnelle susceptible de bénéficier de l'exonération prévue au présent article, à condition que la cessation du contrat donne lieu à une continuation de l'activité par un nouvel agent. »

À l'origine, la rédaction de l'article 151 septies A, V du CGI se présentait comme suit :

« L'indemnité compensatrice versée à un agent général d'assurances exerçant à titre individuel par la compagnie d'assurance qu'il représente à l'occasion de la cessation du mandat bénéficie du régime mentionné au I si les conditions suivantes sont réunies :

- a) Le contrat dont la cessation est indemnisée doit avoir été conclu depuis au moins 5 ans au moment de la cessation ;

b) *L'agent général d'assurances fait valoir ses droits à la retraite à la suite de la cessation du contrat;*

c) *L'activité est poursuivie par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel.* »

Il n'était donc aucunement fait référence à l'installation dans les mêmes locaux. Ce n'est que par la suite que la Commission mixte paritaire a ajouté la condition d'exercice au sein des mêmes locaux, sans aucune précision quant à la vocation et à la fonction de cette dernière condition. Le c) est alors devenu : « *L'activité est intégralement poursuivie dans les mêmes locaux par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel et dans le délai de 1 an.* ».

Au final, l'ajout de la condition de reprise dans les mêmes locaux faisait dépendre le bénéfice de l'exonération de conditions échappant souvent à la volonté du principal intéressé :

- dans de nombreux cas, le maintien ou non dans les locaux peut avoir pour origine une décision de la compagnie d'assurance ou du repreneur du portefeuille;

- parfois, des facteurs externes peuvent dicter le sens de la décision, tel que le respect des normes d'accessibilité aux personnes handicapées;

- enfin, la décision de ne pas poursuivre l'activité dans les mêmes locaux peut, plus rarement émaner d'un souhait de l'agent partant à la retraite lui-même (exercice de l'activité dans une dépendance de la résidence principale, par exemple).

Rien cependant ne justifiait la pertinence de cette condition légale à l'exonération.

L'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques

Comme souvent en matière fiscale, les contribuables contestaient la constitutionnalité de l'article 151 septies A, V-c du CGI au regard, d'une part, du principe d'égalité devant la loi de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et, d'autre part, du principe d'égalité devant les charges publiques de l'article 13 du même texte.

Dans sa décision du 14 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a prononcé l'inconstitutionnalité des dispositions précitées sur le seul fondement du principe d'égalité devant les charges publiques. Il est à noter que le Conseil constitutionnel ne fait pas toujours une analyse conjointe de ces deux fondements, voir : *Cons. const., 15 janv. 2015, n° 2014-436 QPC.*

L'absence de réponse sur le fondement du principe d'égalité devant la loi fiscale peut s'expliquer par le débat ouvert entre les parties et consistant pour les contribuables à soutenir qu'un agent d'assurance partant à la retraite et percevant à cette occasion une indemnité est dans la même situation que tout autre professionnel partant à la retraite en cédant son activité, puisque le critère commun serait celui de la transmission d'activité, et à soutenir pour

l'administration fiscale que ces protagonistes ne sont pas placés dans la même situation dès lors que la cessation d'activité ne répondrait pas à l'objectif de développement des PME. Or, dès lors que le principe d'égalité devant la loi fiscale implique nécessairement de procéder à une comparaison entre deux situations et de trancher en l'espèce une question pouvant s'avérer délicate, le recours au principe d'égalité devant les charges publiques permettait de trancher la question à travers l'analyse du caractère objectif et rationnel des critères retenus par le législateur par rapport au but qu'il se propose.

Cette analyse, propre au principe d'égalité devant les charges publiques (*Cons. const., 21 janv. 2011, n° 2010-88 QPC; Cons. const., 26 juin 2015, n° 2015-473 QPC; Cons. const., 6 févr. 2014, n° 2013-362 QPC, TF1 SA*), exige que le législateur fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il vise et ne doit pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Ainsi, si des différences de traitement peuvent être instaurées par le législateur, c'est à la condition qu'il existe un rapport direct et proportionné entre les différences opérées par la loi et l'objectif qu'elle poursuit.

Au cas présent, l'objectif de la loi fiscale était clairement identifié puisqu'il ressortait des travaux parlementaires que le but premier était de faciliter la transmission des petites et moyennes entreprises. C'est ce qui apparaît clairement dans les propos tenus par le Sénateur Marini lorsqu'il a défendu son amendement n° 221 déposé au nom de la commission : « *Souvent, les compagnies d'assurance refusent les cessions de gré à gré des portefeuilles et préfèrent verser une indemnité compensatrice au professionnel qui cesse son activité, afin de choisir elles-mêmes le repreneur de l'activité. Pourtant, il y a bien transmission de l'activité, et il serait donc légitime pour les agents généraux de bénéficier du présent régime d'exonération des plus-values lors de leur départ à la retraite.* ». De fait, le Conseil constitutionnel a estimé qu'en « *prévoyant que l'indemnité compensatrice versée à l'occasion de la cessation d'activité d'un agent général d'assurances faisant valoir ses droits à la retraite bénéficie d'un régime d'exonération, le législateur a entendu favoriser la poursuite de l'activité exercée.* ».

Il revenait alors au Conseil constitutionnel de juger du lien direct et proportionné pouvant exister entre la condition de maintien du repreneur dans les locaux utilisés par l'agent partant à la retraite avec l'objectif affiché de simplification des transmissions de PME. L'administration fiscale tentait de faire admettre que cette condition permettait de justifier de la poursuite de l'activité. Toutefois, au regard de la proportionnalité qu'implique le principe d'égalité devant les charges publiques, d'autres mesures, nettement moins contraignantes, étaient à même de permettre à l'administration fiscale de s'assurer de la réalité de la poursuite de l'activité (dépôt de déclarations par exemple). À ce titre, la condition de reprise des mêmes locaux a échoué au contrôle d'adéquation et de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel qui a estimé

que le législateur ne s'était pas fondé sur un critère objectif et rationnel en fonction des buts qu'il s'était proposé.

Application dans le temps de la présente décision

Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de déterminer les effets dans le temps d'une déclaration d'inconstitutionnalité, d'une part, en fixant la date de l'abrogation et, d'autre part, en déterminant les « conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». Sur ce point, le Conseil a une position de principe consistant à dire que si la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution écartée des instances en cours à la date de la publication de la décision, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent au Conseil constitutionnel le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

Dans le cas des dispositions contestées « dans les mêmes locaux » de l'article 151 septies A, V-c du CGI, rien ne s'opposait à ce que la décision d'inconstitutionnalité entraîne leur abrogation immédiate. En effet, seule une catégorie bien définie et relativement limitée de contribuables pouvait être concernée par cette décision, l'abrogation immédiate n'a donc pas de conséquences manifestement excessives et elle ne crée pas non plus de vide juridique. Le Conseil constitutionnel a donc précisé que sa décision était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de publication. Ainsi, les agents généraux d'assurances respectant les conditions posées par le texte de loi, à l'exception de la poursuite de l'activité dans les mêmes locaux, pourront donc bénéficier de l'exonération pour l'avenir. Ils pourront également présenter une réclamation pour contester le refus de l'exonération pour des indemnités qui ont été versées au cours d'années antérieures. Ils devront alors être encore dans les délais de réclamation fixés par les articles L. 190 et R. 196-1 à 3 du LPF et ce, sous réserve des décisions juridictionnelles antérieures ayant acquis l'autorité de la chose jugée.