

### Décision n° 2016-587 QPC du 14 octobre 2016

*Époux F.*

*(Exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité compensatrice de cessation de mandat d'un agent général d'assurances)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 juillet 2016 par le Conseil d'État (décision n° 399513 du 20 juillet 2016) d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. et Mme Denis F. Cette question était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du c) du 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du code général des impôts (CGI).

Dans sa décision n° 2016-587 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « *dans les mêmes locaux* » figurant au c) du 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Présentation des dispositions contestées**

##### **1. – L'indemnité compensatrice de cessation de mandat de l'agent général d'assurances**

L'article 1<sup>er</sup> du statut des agents généraux d'assurances annexé au décret n° 96-902 du 15 octobre 1996 portant approbation de ce statut définit l'agent général comme une personne physique ou morale exerçant une activité indépendante de distribution et de gestion de produits et de services d'assurances en vertu d'un mandat écrit délivré par une ou plusieurs entreprises d'assurances établies en France.

Cet article 1<sup>er</sup> prévoit que, sauf en cas de rétablissement ou lorsqu'elle résulte d'une cession de gré à gré, la cessation de mandat ouvre droit à indemnité au bénéfice de l'agent général d'assurances ou de ses ayants droit. En aucun cas, l'agent général ou ses ayants droit ne peuvent se prévaloir de cette indemnité, ni éventuellement du cautionnement constitué, pour justifier un solde négatif lors de l'arrêté des comptes de l'agence. Dans cette hypothèse, l'indemnité est réduite à due concurrence du solde négatif.

Au cas où le mandat est exercé par une société, seule la dissolution de celle-ci ouvre droit à indemnité.

Les règles fixées par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 15 octobre 1996 sont applicables aux traités de nomination signés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Les agents généraux qui étaient en fonction à cette date continuent, pour leur part, à être régis par des décrets antérieurs<sup>1</sup>, et en particulier par le décret n° 49-317 du 5 mars 1949 portant homologation du statut des agents généraux d'assurances<sup>2</sup>. L'article 20 du statut annexé à ce décret prévoit que « *L'agent général d'assurances qui, pour une cause quelconque (...) cesse de représenter une société d'assurances dans la circonscription déterminée par son traité de nomination a le droit, à son choix :*

« *Soit de présenter à la société un successeur dans un délai maximum de deux mois (...)* ;

« *Soit d'obtenir de la société une indemnité compensatrice des droits de créance qu'il abandonne sur les commissions afférentes au portefeuille de l'agence générale d'assurances dont il est titulaire, réserve faite du droit par la société de demander le remboursement de cette indemnité au successeur* ».

## **2. – Le régime d'exonération des plus-values professionnelles de cession en cas de départ à la retraite prévu par l'article 151 septies A du CGI**

L'article 151 septies A du CGI, issu de la loi de finances rectificative pour 2005<sup>3</sup>, institue un dispositif d'exonération des plus-values professionnelles<sup>4</sup> réalisées lors du départ à la retraite. Il a pour objet de faciliter la transmission d'entreprises.

Les plus-values exonérées sont celles réalisées à l'occasion de trois principaux types de cession à titre onéreux : soit la cession d'une entreprise individuelle ; soit la cession de l'intégralité des droits ou parts d'une entité soumise au régime fiscal des sociétés de personnes, au sein de laquelle le contribuable exerce son activité (ces deux premières hypothèses sont prévues par le 2° du paragraphe I de l'article 151 septies A) ; soit enfin la cession d'une activité par une société répondant aux mêmes conditions (cette troisième hypothèse est prévue par le paragraphe I ter de l'article 151 septies A, ajouté par la loi de finances pour 2009<sup>5</sup>).

Dans tous les cas, le texte de l'article 151 septies A soumet le bénéficiaire de l'exonération à différentes conditions :

– l'entreprise individuelle cédée ou la société de personnes doit répondre à la définition communautaire des petites et moyennes entreprises (PME) ;

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 3 du statut annexé au décret du 15 octobre 1996.

<sup>2</sup> Modifié par le décret n° 66-771 du 11 octobre 1966 dit « Statut IARD ».

<sup>3</sup> Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, article 35.

<sup>4</sup> Donc applicable aux personnes soumises à l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), des bénéficiaires non commerciaux (BNC) ou des bénéficiaires agricoles (BA).

<sup>5</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 11.

- l'activité de l'entreprise individuelle ou de la société de personnes doit avoir été exercée pendant au moins cinq ans à la date de la cession ;
- l'exploitant ou l'associé doit cesser toute fonction dans l'entreprise individuelle cédée ou dans la société de personnes et faire valoir ses droits à la retraite dans les deux années suivant ou précédant la cession ;
- le cédant ne doit pas détenir, directement ou indirectement, plus de 50 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de l'entreprise cessionnaire.

Des conditions particulières sont prévues pour les cessions d'activité qui font l'objet d'un contrat de location-gérance ou d'un contrat comparable.

L'exonération porte sur l'ensemble des plus-values nettes à court terme et à long terme, à l'exclusion de celles réalisées à l'occasion de la cession de biens ou des droits immobiliers bâtis ou non bâtis (qui sont imposées dans les conditions de droit commun).

### **3. – Le régime fiscal de l'indemnité de cessation de mandat versée par les sociétés d'assurances aux agents généraux d'assurances**

\* Les agents d'assurances sont passibles, en principe, de l'impôt sur le revenu (IR) à raison des plus-values de cession ou des indemnités qu'ils perçoivent lors de la cessation de l'exercice de leur activité ou du transfert de leur clientèle. Ils sont imposables selon les règles de droit commun prévues en matière de bénéfices non commerciaux (BNC) par l'article 92 du CGI.

La valeur du droit de présentation d'un successeur représente, pour les agents généraux d'assurances, une recette ou une créance qui, au moment de la cessation de fonctions des intéressés, était assimilée aux indemnités visées au 1 de l'article 93 du CGI<sup>6</sup>.

Le Conseil d'État a jugé que l'indemnité compensatrice de cessation de fonctions d'un agent général d'assurances, qui est versée par la compagnie d'assurances, devait être imposée selon le régime des plus-values professionnelles, dès lors qu'elle représente le montant des « *droits de créance sur les commissions afférentes au portefeuille* » des contrats qu'il abandonne, et qu'elle lui est due en vertu du statut des agents généraux d'assurances<sup>7</sup>.

En pratique, l'administration fiscale a admis que les indemnités de cessation de fonction perçues par les agents généraux d'assurances puissent bénéficier du régime d'exonération prévu à l'article 151 *septies* A du CGI, sous réserve de remplir les conditions prévues pour son application.

<sup>6</sup> Doc. adm. 5 G 115-15, 15 sept. 2000.

<sup>7</sup> CE 31 mai 1978 n°05681, *RJF* 1978 n°355.

\* La loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 a institué un dispositif d'exonération spécifique en faveur des agents généraux d'assurances au titre des indemnités compensatrices de cessation de mandat perçues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Ce régime est codifié au 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI.

L'exonération de l'indemnité compensatrice est subordonnée au respect des conditions suivantes :

- l'agent cédant doit exercer individuellement (1<sup>er</sup> alinéa du 1) ;
- le contrat qui fait l'objet de l'indemnisation doit avoir été conclu depuis au moins cinq ans (a) ;
- l'agent général d'assurances doit faire valoir ses droits à la retraite à la suite de la cessation du contrat (b) ;
- l'activité de l'agent sortant est « *intégralement poursuivie dans les mêmes locaux par un nouvel agent d'assurances exerçant à titre individuel et dans le délai d'un an* » (c).

Le 2 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI prévoit toutefois que, lorsque cette exonération trouve à s'appliquer, l'agent général d'assurances doit acquitter une taxe exceptionnelle établie selon le tarif prévu à l'article 719 du CGI.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

M. Denis F. a exercé l'activité d'agent d'assurances à titre individuel pour une compagnie d'assurances jusqu'au 31 décembre 2012. À cette occasion, il a perçu de cette compagnie une indemnité compensatrice des droits de créance abandonnés sur les commissions afférentes au portefeuille de contrats de l'agence générale d'assurances dont il était titulaire.

M. Denis F. a déclaré à l'administration fiscale une « *plus-value* ». Il a estimé qu'elle était éligible au bénéfice de l'exonération prévue par le paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI.

À l'issue d'un contrôle sur pièces, l'administration a estimé que la dernière condition posée par le c) du 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI n'était pas remplie, dès lors que le repreneur de l'activité n'avait pas exercé dans les mêmes locaux que M. Denis F. Elle a donc mis à la charge des époux F. des cotisations supplémentaires d'IR au titre de l'année 2012, qui ont été contestées devant le tribunal administratif de Nancy.

Au cours de l'instance devant le tribunal administratif, les requérants ont soulevé une QPC qui a été transmise au Conseil d'État.

Par une décision du 20 juillet 2016, le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel pour les motifs suivants :

*« Considérant que M. et Mme F. soutiennent que ces dispositions du c) du V de l'article 151 septies A du code général des impôts entraînent une rupture d'égalité devant la loi et devant les charges publiques en méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors qu'elles subordonnent, pour les agents d'assurance auxquels est versée, lors de leur cessation d'activité, une indemnité compensatrice par la compagnie d'assurance qu'ils représentent, le bénéfice de l'exonération de la plus-value réalisée à cette occasion à une condition de reprise de l'activité dans les mêmes locaux, tandis qu'une telle condition n'est pas imposée par les dispositions du I de l'article 151 septies A aux autres professionnels pour l'exonération des plus-values réalisées à l'occasion de leur cessation d'activité ; qu'ils soutiennent que cette différence de traitement n'est pas justifiée par une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi, et ne repose pas sur un critère objectif et rationnel ;*

*« Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité ainsi soulevée par M. et Mme F. présente un caractère sérieux et il y a donc lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel ».*

Le dispositif indique que le Conseil d'État transmet au Conseil constitutionnel la « question de la conformité à la Constitution des dispositions du c) du V de l'article 151 septies A du code général des impôts ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – L'identification des dispositions contestées**

Ni la décision du Conseil d'État ni le mémoire des requérants ne précisait la version dans laquelle les dispositions objet de la saisine étaient renvoyées au Conseil constitutionnel. Il revenait donc à ce dernier de la déterminer.

En l'espèce, le litige était né de la contestation des cotisations supplémentaires d'IR auxquelles les époux F. avaient été assujettis au titre de l'année 2012.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'il était saisi du c) du 1 du paragraphe V de l'article 151 septies A du CGI, dans sa rédaction résultant du G du paragraphe VIII de l'article 59 la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de

finances rectificative pour 2011 (paragr. 1).

Les requérants reprochaient à ces dispositions de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, dans la mesure où l'exonération qu'elles instituent, au bénéfice des agents généraux d'assurances qui cessent leur activité, est subordonnée à la reprise d'activité dans les mêmes locaux, alors que cette condition n'est pas exigée des autres professionnels cessant leur activité. Ils contestaient donc uniquement la condition d'exercice « *dans les mêmes locaux* ».

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a considéré que « *la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots : "dans les mêmes locaux" figurant au c) du 1 du paragraphe V de l'article 151 septies A du code général des impôts* » (paragr. 4).

## **B. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

Le Conseil constitutionnel a censuré les mots « *dans les mêmes locaux* » figurant au c) du 1 du paragraphe V de l'article 151 septies A du CGI en se fondant sur le principe d'égalité devant les charges publiques, garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe en la matière : « *Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés". En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » (paragr. 5).

Il a ensuite indiqué le but que s'était proposé le législateur en adoptant les dispositions contestées : « *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* » (paragr. 6).

Au regard de cet objectif, le Conseil constitutionnel a considéré que le critère d'exercice « *dans les mêmes locaux* » n'était pas objectif et rationnel : « *en*

*exigeant que le repreneur poursuive cette activité dans les mêmes locaux, alors qu'il n'y a pas de lien entre la poursuite de l'activité d'agent général d'assurances, qui consiste en la gestion d'un portefeuille de contrats d'assurances, et le local où s'exerce cette activité, le législateur ne s'est pas fondé sur un critère objectif et rationnel en fonction des buts qu'il s'est proposé » (paragr. 7). Il en a déduit que les dispositions contestées étaient contraires au principe d'égalité devant les charges publiques (même paragr.).*

Part conséquent et sans qu'il soit besoin d'examiner le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots : « *dans les mêmes locaux* » figurant au c) du 1 du paragraphe V de l'article 151 septies A du code général des impôts contraires à la Constitution (paragr. 7).

Le Conseil constitutionnel a prononcé une censure à effet immédiat, applicable à toutes les affaires non définitivement jugées à la date de la publication de sa décision (paragr. 9).