



## Commentaire

### Décision n° 2017-663 QPC du 19 octobre 2017

*Époux T.*

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 juillet 2017 par le Conseil d'État (décision n° 410766 du 17 juillet 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. et Mme Louison T. portant sur le c du 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du code général des impôts (CGI).

Dans sa décision n° 2017-663 QPC du 19 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les mots « *par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel et* » figurant au c du 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs.

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

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

L'agent général d'assurances est défini, à 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, comme « *une personne physique ou morale exerçant une activité indépendante de distribution et de gestion de produits et de services d'assurance en vertu d'un mandat écrit délivré par une ou plusieurs entreprises d'assurances établies en France* ».

Lorsque l'agent général souhaite arrêter son activité, deux options s'offrent à lui : « *Soit il présente à l'entreprise d'assurance un successeur, qui est accepté par celle-ci ; l'agent général traite alors de gré à gré avec l'intéressé, en lui cédant son activité. Il réalise une plus-value professionnelle qui est en principe imposable, sauf si elle est éligible au régime de faveur prévue par l'article 151 septies du CGI (...). - Soit l'agent général ne présente pas de successeur ou présente un successeur qui n'est pas agréé par l'entreprise d'assurance à laquelle il est lié. Il y a alors cessation et non cession d'activité et l'intéressé a droit à une indemnité compensatrice versée par l'entreprise d'assurance,*

*correspondant au droit de créance détenu sur les commissions afférentes au portefeuille de contrats dont il est titulaire »<sup>1</sup>.*

En cas de départ à la retraite, l'agent général peut alors prétendre, dans le premier cas (cession de gré à gré), au régime général d'exonération des plus-values professionnelles de cession prévu par les paragraphes I à II de l'article 151 *septies* A du CGI et, dans le second cas (cessation d'activité sans cession), au régime spécifique d'exonération applicable à l'indemnité compensatrice de cessation de mandat prévu au paragraphe V du même article.

### **1. – Le régime général d'exonération des plus-values professionnelles de cession en cas de départ à la retraite**

Issu de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, l'article 151 *septies* A du CGI institue, à ses paragraphes I à II, une exonération des plus-values professionnelles réalisées lors de la cession à titre onéreux d'une petite ou moyenne entreprise (PME) par son dirigeant partant à la retraite. Cette exonération est présentée dans les travaux parlementaires comme visant à faciliter la transmission d'entreprises.

Les plus-values exonérées sont celles réalisées à l'occasion de trois principaux types de cessions à titre onéreux : cession d'une entreprise individuelle (2° du paragraphe I) ; 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 (même 2°) ; cession d'une activité par une société répondant aux mêmes conditions (paragraphe I *ter*).

Le bénéfice de l'exonération est soumis à différentes conditions : l'entreprise individuelle cédée ou la société de personnes doit répondre à la définition communautaire des PME ; l'activité de l'entreprise 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 plus de 50 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de l'entreprise cessionnaire.

L'exonération porte sur l'ensemble des plus-values nettes à court et à long terme, à l'exclusion des plus-values immobilières (qui sont imposées dans les conditions de droit commun).

---

<sup>1</sup> Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, conclusions sur CE, 17 juillet 2017, n° 410766 : *Droit fiscal* 2017, n° 38, comm. 461.

## **2. – Le régime spécifique d'exonération applicable à l'indemnité compensatrice de cessation de mandat d'un agent général d'assurances**

Depuis 1978, le Conseil d'État juge que l'indemnité compensatrice de cessation de fonctions d'un agent général d'assurances doit 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>2</sup>.

\* La loi du 30 décembre 2005 précitée a institué, au paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI, un dispositif d'exonération spécifique à cette indemnité compensatrice.

Le législateur a ainsi entendu transposer au cas de cessation de l'activité des agents d'assurances le régime général d'exonération des plus-values professionnelles de cession en cas de départ à la retraite. M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, indiquait en première lecture<sup>3</sup> : « *Votre commission des finances souhaite (...) 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'assurances, 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* ». La décision d'assimilation sur laquelle s'interrogeait ainsi la commission a ensuite été prise en séance, par l'adoption le 19 décembre 2005 d'un amendement de M. Marini. La commission mixte paritaire est parvenue à un accord sur ces dispositions.

\* Cette exonération porte sur 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 de son mandat. Elle est subordonnée au respect des conditions fixées au 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI<sup>4</sup> :

– le contrat dont la cessation est indemnisée doit avoir été conclu depuis au moins cinq ans ;

---

<sup>2</sup> CE, 31 mai 1978, n° 5681 *Sieur X* : RJF 9/78, n° 355.

<sup>3</sup> Rapport n° 129 (Sénat – 2005-2006) de M. Philippe Marini, tome I, déposé le 14 décembre 2005, p. 172.

<sup>4</sup> Le 2 du paragraphe V prévoit quant à lui 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.

– l’agent général d’assurances doit faire valoir ses droits à la retraite à la suite de la cessation du contrat ;

– l’activité de l’agent sortant doit être « *intégralement poursuivie dans les mêmes locaux par un nouvel agent d’assurances exerçant à titre individuel et dans le délai d’un an* ». La condition de l’identité des locaux a, comme exposé ci-après, été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-587 QPC portant sur ces dispositions dans leur rédaction résultant de la loi du 28 décembre 2011 – et non sur les rédactions ultérieures du texte<sup>5</sup>. L’exonération est également subordonnée à la double condition selon laquelle l’activité doit être reprise, dans le délai d’un an suivant la cessation des fonctions, par une seule personne physique et exerçant à titre individuel. L’exonération est donc exclue en cas de pluralité de repreneurs ou lorsque l’unique repreneur est une personne morale.

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

M. Louison T. a cessé son activité d’agent d’assurances à titre individuel le 30 juin 2015 afin de prendre sa retraite. Il a alors reçu de la compagnie d’assurances qu’il représentait une indemnité compensatrice. Celle-ci, considérée comme une plus-value professionnelle, a été soumise à l’IR et aux prélèvements sociaux. Le requérant a contesté cet assujettissement.

L’administration n’ayant pas fait droit à sa réclamation au motif que l’activité avait été reprise par plusieurs agents, dont l’un exerçant sous forme d’une société à responsabilité limitée, les époux T. ont saisi le tribunal administratif de Rouen d’un recours tendant à la décharge des cotisations d’IR assises sur l’indemnité compensatrice. À l’occasion de ce recours, ils ont soulevé une QPC, qui a été transmise au Conseil d’État.

Par la décision du 17 juillet 2017 précitée, le Conseil d’État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel pour les motifs suivants : « *M. et Mme T. font valoir que, en subordonnant le bénéfice de l’exonération qu’elles prévoient à la condition que l’activité soit reprise par un agent général d’assurances exerçant cette activité à titre individuel, les dispositions du c) du 1 du V de l’article 151 septies A du code général des impôts méconnaissent les principes d’égalité devant la loi et d’égalité devant les charges publiques en créant une différence de traitement entre les agents généraux d’assurances pour lesquels cette*

---

<sup>5</sup> 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)*. Cette décision portait sur les dispositions en cause dans une rédaction de l’article 151 septies A (résultant de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) antérieure à celle (résultant de l’ordonnance du 25 juillet 2013 précitée) dans laquelle les dispositions étaient soumises au Conseil constitutionnel dans la décision commentée.

*condition n'est pas remplie et les professionnels qui bénéficient des régimes d'exonération prévus par les articles 151 septies, 151 septies A et 238 quinquies du code général des impôts. M. et Mme T. 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. La question prioritaire de constitutionnalité ainsi soulevée par M. et Mme T. présente, notamment au regard du principe d'égalité devant la loi, un caractère sérieux ».*

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

Les requérants reprochaient aux dispositions renvoyées de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, en ce qu'elles subordonnent l'exonération fiscale à la poursuite de l'activité par un seul agent général d'assurances exerçant à titre individuel. Du point de vue de l'égalité devant les charges publiques, garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ils soutenaient que cette condition ne constituait pas un critère objectif et rationnel au regard du but poursuivi par le législateur. En ce qui concerne le principe d'égalité devant la loi, protégé par l'article 6 de la Déclaration de 1789, les requérants dénonçaient la différence de traitement entre l'agent général d'assurances dont l'activité était reprise par un nouvel agent général exerçant à titre individuel et celui dont l'activité était reprise par plusieurs agents ou par un seul agent exerçant sous forme sociétaire.

### **A. – La détermination de la version des dispositions contestées et la délimitation du champ de la QPC**

\* La décision de renvoi du Conseil d'État ne précisait pas la version dans laquelle les dispositions contestées étaient renvoyées au Conseil constitutionnel. Il revenait donc à ce dernier de la déterminer.

Selon une formulation de principe bien établie : « *La question prioritaire doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* ».

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a relevé que la QPC avait été soulevée à l'occasion d'un litige relatif à l'imposition de l'indemnité compensatrice versée à un agent général d'assurances à l'occasion de la cessation de ses fonctions le 30 juin 2015. Dès lors, il a considéré qu'il était saisi « *des dispositions contestées dans leur rédaction résultant de l'ordonnance*

*n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs* »<sup>6</sup> (paragr. 1).

\* Le Conseil constitutionnel était saisi de l'ensemble du c du 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A du CGI. Cependant, les griefs soulevés par les requérants s'adressant uniquement à la double condition selon laquelle l'activité devait être poursuivie par un seul agent exerçant à titre individuel, le Conseil constitutionnel a regardé la QPC comme portant seulement sur les mots « *par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel et* » figurant au c du 1 du paragraphe V de l'article 151 *septies* A (paragr. 4).

## **B. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques**

### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

Selon l'article 13 de la Déclaration 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<sup>7</sup>.

\* Dans sa décision n° 2016-587 QPC précitée, le Conseil constitutionnel a déjà été saisi d'une QPC portant sur le 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.

Dans cette espèce, les requérants reprochaient à ces dispositions de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, dans la mesure où elles subordonnaient l'exonération au bénéfice des agents généraux d'assurances qui cessent leur activité à la reprise d'activité dans les mêmes locaux.

---

<sup>6</sup> Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 25 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises mentionné dans les visas de la décision.

<sup>7</sup> Voir par exemple, récemment : décision n° 2017-658 QPC du 3 octobre 2017, *M. Jean-Jacques M. (Droits de mutation à titre gratuit sur les sommes versées dans le cadre de contrats d'assurance-vie)*, paragr. 4.

Après avoir restreint le champ de la QPC aux mots « *dans les mêmes locaux* », le Conseil constitutionnel avait censuré ces dispositions, pour les motifs suivants :

*« 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.*

*« Toutefois, 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 proposés. Par conséquent, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques. Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, 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 doivent donc être déclarés contraires à la Constitution »<sup>8</sup>.*

## **2. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est fondé, à l'instar de sa décision n° 2016-587 QPC précitée, sur le seul principe d'égalité devant les charges publiques, garanti par l'article 13 de la Déclaration de 1789.

Après avoir énoncé sa formulation de principe en la matière, il a tout d'abord rappelé les règles gouvernant la cession et la cessation d'activité d'agent général d'assurances puis les hypothèses donnant lieu au versement de l'indemnité compensatrice susceptible de bénéficier de l'exonération prévue au paragraphe V de l'article 151 septies A du CGI. Il a indiqué : *« L'activité d'agent général d'assurances peut être exercée sous forme individuelle ou sous forme de société. Lors de la cessation de son activité, l'agent général d'assurances peut procéder à la cession de gré à gré de cette activité, sous réserve de l'agrément de la compagnie d'assurances qu'il représente. À défaut d'une telle cession, notamment lorsque la compagnie d'assurances a refusé cet agrément, cette dernière lui verse une indemnité compensatrice de cessation de mandat »* (paragr. 6).

Il en résulte, d'une part, que la transmission de l'activité d'agent général d'assurances à un autre agent général, quelle que soit sa forme juridique, est

---

<sup>8</sup> Décision n° 2016-587 QPC précitée, paragr. 6 et 7.

subordonnée à l'agrément de la compagnie d'assurances qui lui a confié le mandat. D'autre part, en l'absence d'un tel agrément et donc d'une cession de l'activité, la cessation d'activité donne lieu au versement d'une indemnité compensatrice par la compagnie d'assurances.

Le Conseil constitutionnel a ensuite indiqué, dans les mêmes termes que dans sa décision n° 2016-587 QPC, le but que s'était donné 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. 7).

Transposant la solution dégagée dans sa précédente décision, le Conseil constitutionnel a considéré que la condition, pour pouvoir bénéficier de l'exonération, de la poursuite de l'activité par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel ne constituait pas un critère objectif et rationnel.

En effet, le Conseil a jugé, d'une part, qu'« *il n'y a pas de lien entre la poursuite de l'activité d'agent général d'assurances et la forme juridique dans laquelle elle s'exerce* » (paragr. 8). Compte tenu de la généralité de l'objectif de poursuite de l'activité, il est indifférent que l'activité soit exercée à titre individuel ou sous forme de société. Les règles régissant les agents généraux d'assurances prévoient d'ailleurs qu'elle peut être exercée tant par une personne physique que par une société<sup>9</sup>.

Le Conseil a jugé, d'autre part, que « *l'indemnité compensatrice n'est versée qu'en l'absence de cession de gré à gré par l'agent général, situation dans laquelle il n'est pas en mesure de choisir son successeur. Le bénéfice de l'exonération dépend ainsi d'une condition que le contribuable ne maîtrise pas* » (paragr. 8). La condition critiquée, qui s'inscrivait dans un dispositif fiscal se voulant incitatif, manquait en effet de pertinence : dès lors que la décision de transmettre l'activité à un ou plusieurs nouveaux agents, exerçant ou non à titre individuel, n'appartient qu'à la compagnie d'assurances, il est difficile de voir dans l'exonération en cause un réel instrument incitant à la transmission des petites et moyennes entreprises d'assurances.

Le Conseil constitutionnel en a conclu qu'« *en conditionnant l'exonération d'impôt sur le revenu à raison de l'indemnité compensatrice à la reprise de l'activité par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel, le*

---

<sup>9</sup> Par exemple, l'article 1<sup>er</sup> du statut des agents généraux d'assurances approuvé par le décret n° 96-902 du 15 octobre 1996 dispose que « *lorsqu'il est personne morale, l'agent général revêt l'une des formes suivantes : société anonyme, société en commandite par actions, société à responsabilité limitée* ».



*législateur ne s'est pas fondé sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but visé. Par conséquent, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques » (même paragr.) et a, dès lors, déclaré contraires à la Constitution les mots « par un nouvel agent général d'assurances exerçant à titre individuel et » figurant au c du 1 du paragraphe V de l'article 151 septies A du code général des impôts doivent donc être déclarés contraires à la Constitution » (paragr. 9).*