

**Encadré n° 14 : L'encadrement juridique de la modification de la loi fiscale dans le temps<sup>254</sup>**

En droit constitutionnel, le principe, en matière fiscale comme dans les autres domaines, reste « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles* »<sup>255</sup>.

Le Conseil constitutionnel encadre de longue date les modifications rétroactives de la règle fiscale, en exigeant notamment un but d'intérêt général suffisant<sup>256</sup>. Cette exigence ne s'applique toutefois pas à la « petite rétroactivité » fiscale (application aux revenus de l'année en cours des règles issues de la loi de finances de fin d'année), qui juridiquement ne constitue pas une rétroactivité<sup>257</sup>.

Depuis une dizaine d'années, son contrôle s'est étendu, dans une certaine mesure, aux réformes fiscales, même non-rétroactives. D'une part, depuis une décision du 29 décembre 2005<sup>258</sup>, il juge que le législateur méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Ainsi, dans cette décision, s'il admet la suppression d'une exonération des intérêts des plans d'épargne-logement de plus de 12 ans et de ceux dont le terme est échu, c'est seulement parce que cette mesure ne concernait que des plans d'épargne arrivés à échéance et n'affectait donc pas de situation légalement acquise.

D'autre part, depuis une décision du 19 décembre 2013<sup>259</sup>, le Conseil constitutionnel ajoute que le législateur ne saurait davantage, sans motif d'intérêt général suffisant, remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises. Dans cette décision, examinant une hausse de taux des prélèvements sociaux applicables aux produits des contrats d'assurance-vie, il a jugé que l'objectif d'augmenter le rendement des prélèvements sociaux ne constituait pas un objectif d'intérêt général suffisant pour justifier que les produits d'assurance-vie acquis ou constatés pendant la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime

<sup>254</sup> Pour des développements plus approfondis, cf. Rapport particulier n° 2, partie 4.2.

<sup>255</sup> Cf. par exemple CC 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 36, s'agissant de la déductibilité des versements effectués par les salariés en matière d'épargne retraite.

<sup>256</sup> Cf. par exemple CC 97-390 DC du 19 novembre 1997, *Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française*, cons. 3 et 13.

<sup>257</sup> Cf. CC 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 16 ; CC 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 108.

<sup>258</sup> CC 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.

<sup>259</sup> CC 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

particulier d'imposition favorable fassent l'objet d'une modification des taux qui leur sont applicables. Ainsi, pendant la durée de détention conditionnant l'octroi des avantages fiscaux, les épargnants ont une espérance légitime au maintien des avantages applicables (exonération d'IR et application des taux « historiques » des prélèvements sociaux)<sup>260</sup>.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel rejoint ainsi celle de la Cour européenne des droits de l'homme qui protège, sur le fondement du droit au respect des biens, protégé par l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'espérance légitime de bénéficier d'une créance ou de jouir d'un droit de propriété<sup>261</sup>. Le Conseil d'État a fait application de cette jurisprudence en matière fiscale, par un arrêt du 9 mai 2012, jugeant qu'un crédit d'impôt, créé en 1997 pour s'appliquer pour une période limitée de trois ans, était de nature à laisser les contribuables espérer son application jusqu'au terme de cette période et ne pouvait donc être remis en cause par le législateur avant ce terme<sup>262</sup>.

Au-delà des exigences résultant de la Constitution, il est souhaitable que, lorsqu'il réforme la fiscalité du patrimoine, le législateur tienne compte de l'impératif de prévisibilité de la règle :

- en prévoyant des clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir le régime fiscal existant pour les situations en cours, soit de manière définitive (application des règles nouvelles limitée aux opérations intervenues après l'entrée en vigueur de la réforme), soit pour une durée déterminée suffisante ;
- en différant l'application des modifications du régime fiscal de manière à laisser aux acteurs économiques la possibilité de s'adapter à ces modifications.

→ **Orientation n° 1 : Renforcer la prévisibilité des prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, notamment par :**

- *le recours aux clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir, de manière définitive ou pour une durée déterminée suffisante, le régime fiscal existant pour les situations en cours ;*
- *l'application limitée des modifications de régime aux opérations effectivement nouvelles ;*
- *leur mise en œuvre avec une période de transition suffisante afin de permettre aux ménages de s'adapter.*

<sup>260</sup> Cf. commentaire aux cahiers, p. 16.

<sup>261</sup> Cf. notamment CEDH, arrêt *Pine Valley Developments Ltd et autres c/Irlande* du 29 novembre 1991, n° 12742/87.

<sup>262</sup> CE Plén. Fisc. 9 mai 2012, *min. c. Sté EPI*, n° 308996.

Dans cette logique, le rapport s'efforce d'assortir les propositions qui suivent de « clauses de grand-père » permettant de préserver les situations en cours.

## **B - Améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires portant sur le capital immobilier**

### **1. Imposer les plus-values immobilières après prise en compte de l'érosion monétaire**

La plus-value brute est la différence entre le prix de vente, corrigé des sommes dues par l'acquéreur, et le prix d'achat, corrigé des frais d'acquisition. La plus-value nette s'obtient en appliquant à la plus-value brute des abattements par année de détention. Plus le bien est détenu depuis longtemps, plus l'abattement est important. L'exonération totale des plus-values immobilières de l'impôt sur le revenu est ainsi acquise à l'issue d'un délai de détention de 22 ans. En 2016, les recettes fiscales issues des plus-values immobilières ont atteint 993 M€. La même année, le coût de la dépense fiscale associée à l'abattement pour durée de détention des biens immobiliers s'est élevé à 1,74 Md€, celui de l'abattement pour durée de détention aux prélèvements sociaux à 1,85 Md€.

La hausse des prix de l'immobilier sur les dix dernières années, principal facteur de l'augmentation du patrimoine des ménages (cf. II B), pourrait encourager à transférer une partie des droits de mutation à titre onéreux, voire de la taxe foncière, sur la fiscalité des plus-values immobilières, afin de mieux cibler les prélèvements obligatoires sur les ménages ayant effectivement vu leur richesse augmenter. Toutefois, parce qu'il subsiste un doute fort sur l'acceptabilité sociale de la mesure, il n'est pas proposé de revenir sur l'exonération de la plus-value immobilière réalisée lors de la cession de la résidence principale.

Par contre, les modalités de calcul des plus-values pourraient être revues afin de substituer aux abattements pour durée de détention un principe de prise en compte de l'érosion monétaire. Une telle évolution permettrait de **tenir compte d'un environnement macroéconomique se caractérisant par une inflation basse**<sup>263</sup> et de **neutraliser l'incitation fiscale à la rétention des biens immobiliers** dans l'arbitrage des ménages,

---

<sup>263</sup> IPC hors Tabac : +0,56 % (20014) ; -0,41 % (2015), +0,22 % (2016), INSEE.