



N° 366

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 novembre 2017.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

**limitant *le recours aux dispositions fiscales de portée rétroactive,***

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Charles de COURSON, Michel CASTELLANI, Jean-Michel CLÉMENT,  
Jennifer DE TEMMERMAN, Jeanine DUBIÉ, Frédérique DUMAS,  
Jean LASSALLE, Sébastien NADOT, Bertrand PANCHER, Sylvia PINEL,  
Benoit SIMIAN, Martine WONNER,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La liberté est une condition essentielle au bon fonctionnement et au développement de l'économie d'un pays. Cette liberté repose sur la confiance dans les lois et le respect de la parole de l'État. Qu'ils souhaitent acquérir un patrimoine, embaucher, investir ou épargner, les ménages et les entreprises doivent pouvoir connaître leurs droits et obligations et fonder leurs décisions sur des règles stables, claires et précises.

En droit français, cette sécurité juridique n'est pas garantie. L'article 2 du code civil prévoit certes que « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Mais cette disposition n'a qu'une valeur législative qui s'impose au juge mais non au législateur.

La jurisprudence de la cour de cassation et celle du Conseil d'État se montrent particulièrement vigilante dans l'interprétation du droit. Le Conseil constitutionnel lui-même s'est efforcé de fixer des limites à la rétroactivité en matière fiscale : la rétroactivité du droit ne se présume pas, les lois rétroactives sont d'interprétation stricte et sont basées sur un motif impérieux d'intérêt général. Pour autant, aucune norme constitutionnelle ne fait référence au principe de non-rétroactivité.

Ainsi, ces dernières années, le recours fréquent à des dispositions fiscales rétroactives a fait naître un sentiment d'insécurité juridique chez nos concitoyens. La rétroactivité de la loi s'est parfois révélée favorable. Dans nombre de cas, cependant, elle a donné lieu à des abus.

Cette évolution n'est pas acceptable. Elle décourage l'initiative personnelle et porte atteinte à la liberté d'entreprendre. Elle met en question l'État de droit. En effet la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 consacre le droit de propriété comme un élément fondamental de la République française.

Or les différentes dispositions fiscales rétroactive successives abîment ce droit de propriété, nuisent à l'attractivité de la France et engendrent une instabilité juridique néfaste pour nos concitoyens et nos entreprises.

Pour toutes ces raisons, il convient de faire évoluer le droit pour favoriser des relations plus transparentes et plus confiantes entre le contribuable, l'épargnant, l'entreprise et l'État, à l'exemple de la pratique et des règles observées chez certains de nos voisins européens.

La présente proposition de loi organique vise à limiter en droit le recours à la loi rétroactive. Son champ d'application concerne les dispositions fiscales contenues dans les lois, dans les lois de finances, ainsi que dans les lois de financement de la sécurité sociale.

L'article premier pose le principe de la non-rétroactivité des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires. Ce principe ne s'applique pas aux dispositions de la loi de finances relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés qui s'appliquent aux revenus et bénéfices calculés à la fin de chaque année.

Conformément aux décisions du Conseil constitutionnel n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 et n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, la rétroactivité de la loi fiscale est admise quand elle se justifie par un intérêt général suffisant et par l'absence de toute autre solution pour le législateur.

Il est proposé d'autoriser la rétroactivité des mesures d'allègements en matière d'impôts indirects, telle que la TVA, afin d'éviter les phénomènes d'anticipation ou de reports d'opérations nuisibles à l'économie.

L'article 2 insère dans le droit interne français la règle du « *grand father rule* » pour tous les contrats dont l'exécution varie entre un et quinze ans. Afin de ne pas bloquer l'application de la loi fiscale pendant tout le temps d'un contrat, cette règle s'applique uniquement aux contrats dont l'équilibre financier serait compromis par une mesure rétroactive introduite postérieurement à leur entrée en vigueur.

L'article 3 a pour objet d'encadrer la rétroactivité liée à l'abrogation par anticipation d'un avantage fiscal et de favoriser un véritable contrat fiscal entre l'État et le citoyen. Lorsque l'État incite le contribuable à s'engager sur le long terme, nous proposons qu'aucune mesure rétroactive ne puisse remettre en cause l'avantage fiscal dont il bénéficie avant le terme de son application, sauf lorsqu'elle est plus favorable.

Dans l'article 4, nous proposons de renforcer l'information et le contrôle du Parlement avant l'adoption de toute disposition dont le caractère rétroactif et l'impact doivent être motivés.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi organique que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### **Article 1<sup>er</sup>**

Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ne disposent que pour l'avenir. Les dispositions qui s'appliquent en matière d'impôts directs à des périodes d'imposition déjà closes et, en matière de droits d'enregistrement, à des opérations déjà réalisées, ont une portée rétroactive. À titre exceptionnel, des dispositions modifiant l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement des impositions de toute nature peuvent s'appliquer de manière rétroactive en considération d'un motif d'intérêt général suffisant, et sous réserve d'avoir épuisé toutes les dispositions prévues au premier alinéa. Les dispositions visant à diminuer l'assiette ou le taux d'impôts indirects peuvent s'appliquer rétroactivement.

### **Article 2**

Les contrats dont l'exécution s'étend sur plus d'une année et moins de quinze ans se poursuivent jusqu'à leur terme sous le régime fiscal en vigueur à la date de leur engagement, sans considération des dispositions modifiant l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement des impositions de toute nature après cette date, lorsque ces dispositions empêchent leur équilibre financier.

### **Article 3**

Les dispositions créant un avantage fiscal pour une durée déterminée, ou jusqu'à une date déterminée, ne peuvent être modifiées avant le terme prévu, sauf à les rendre moins sévères que les dispositions anciennes.

### **Article 4**

L'adoption de dispositions fiscales rétroactives dans les conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup> doit être motivée par un exposé justifiant leur caractère rétroactif et par une évaluation des conséquences financières pour les contribuables. Ces dispositions doivent être assorties de mesures transitoires, d'accompagnement ou de compensation, lorsqu'elles ont pour effet d'empêcher l'exercice d'une activité professionnelle ou d'une liberté publique.