

Absence de Loi de finances 2025

Quelles conséquences ?

Conférence du 14 janvier 2025



INTRODUCTION



6^{ème} réseau international d'audit, expertise
comptable et conseil

RSM à l'international

64 000

collaborateurs

120

pays

9,4 Mds

de CA (US \$)

RSM en France

+1 350

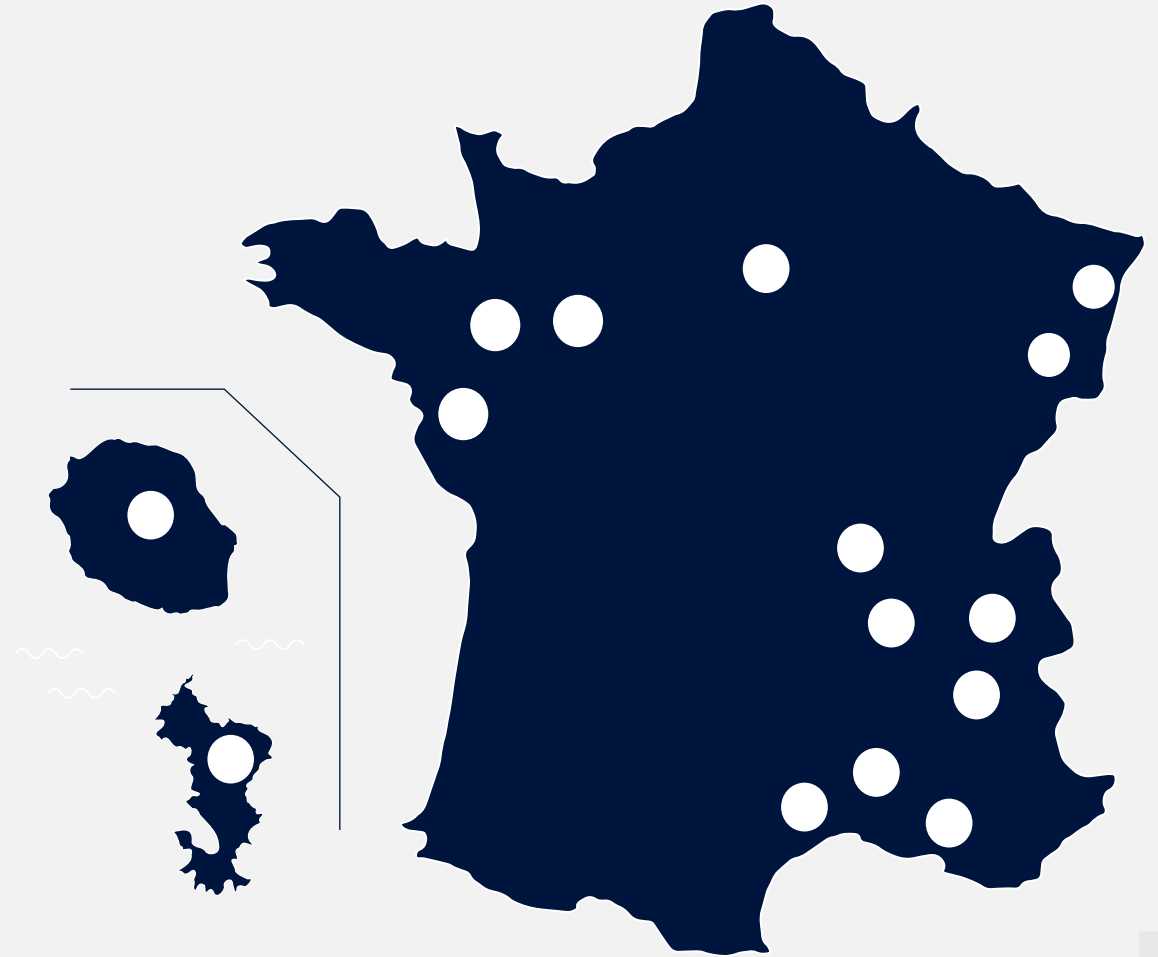
collaborateurs

16

bureaux

155 M€

de CA



En savoir plus www.rsmfrance.fr

Conférence

animée par



Marc Touati

Economiste,
écrivain, conférencier



Vital Saint-Marc

Associé Expertise conseil

Vital.saintmarc@rsmfrance.fr

RSM France



Sandra Pirou

Senior Manager
Expertise comptable

Sandra.pirou@rsmfrance.fr

RSM France



Anne Seibel

Senior Manager
Juridique et fiscal

Anne.seibel@rsmfrance.fr

RSM France



Vincent Hominal

Avocat, associé

Vincent.hominal@rsm-avocats.fr

RSM Avocats



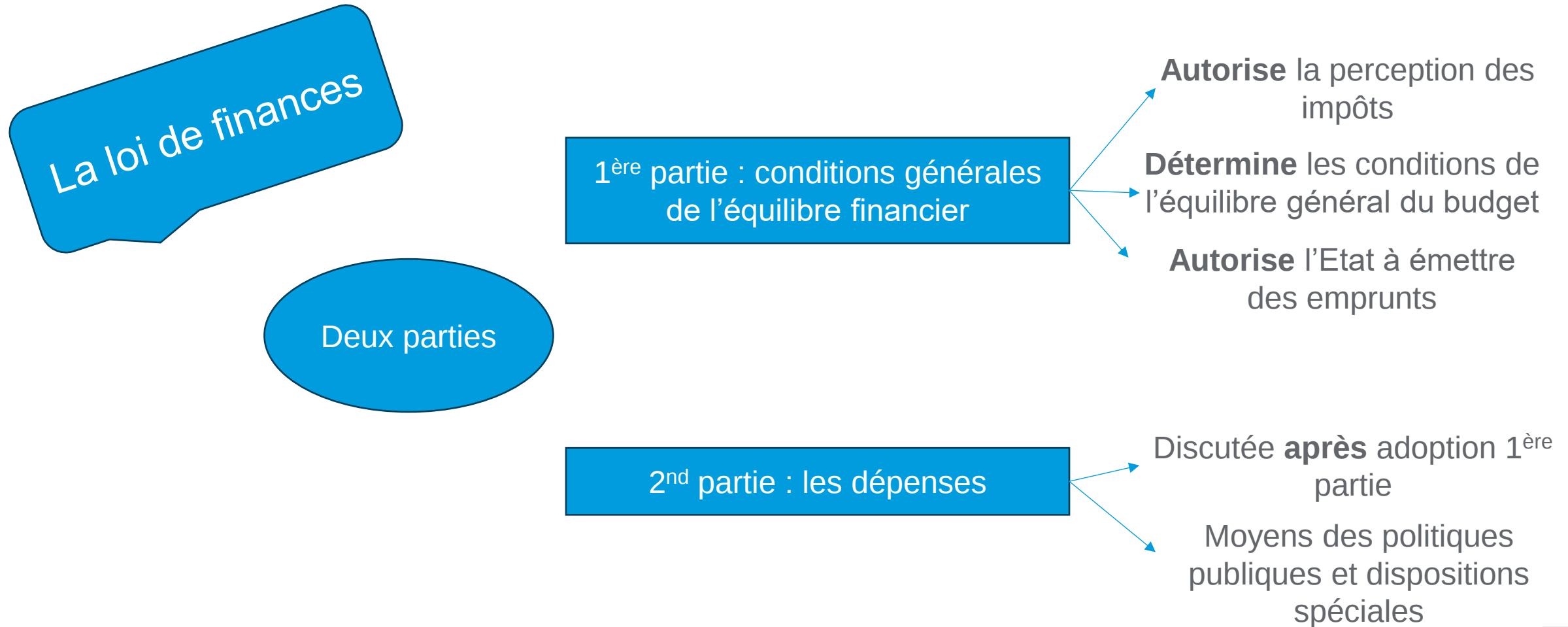


PRESENTATION



Loi de finances et Loi de financement de la sécurité sociale





La loi de
financement de la
Sécurité Sociale

Fixe les conditions
nécessaires à
l'**équilibre financier**
de la sécurité sociale

Parlement : droit
de regard sur
l'équilibre financier
mais contrôle limitée

Fixe les **objectifs de**
dépenses en
fonction des
prévisions de
recettes

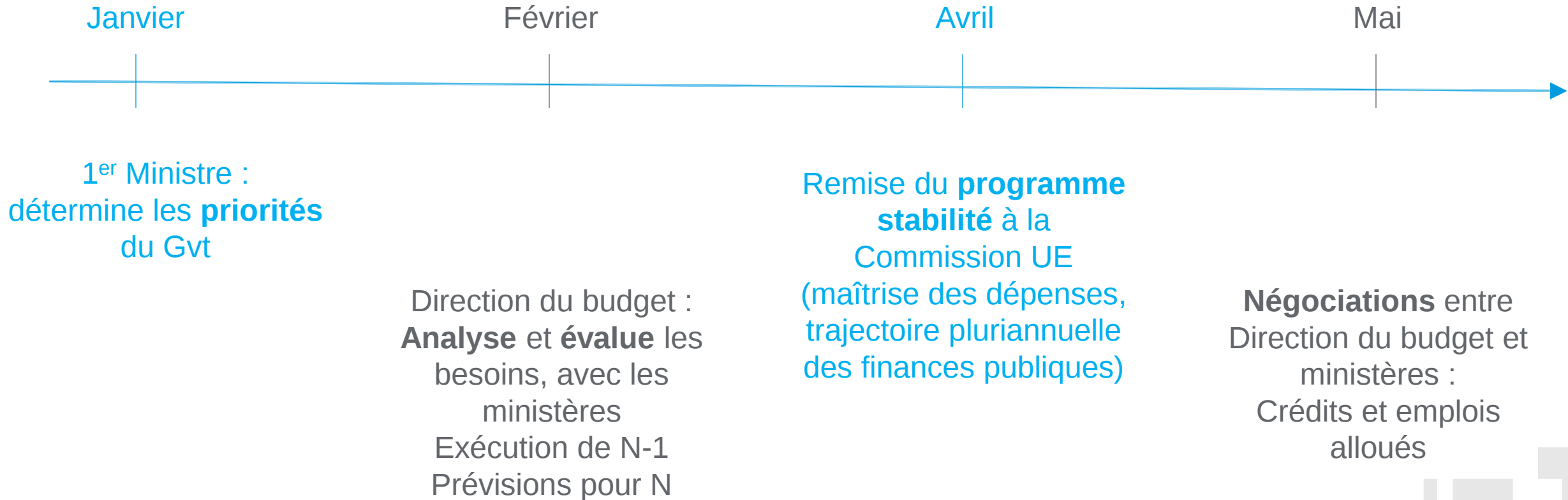
Adoption par le
Conseil des
ministres au + tard
le 15 octobre

PLFSS n'autorise
pas la perception
des recettes. Ne fait
que les prévoir

Elaborée par la
DSS sur une période
allant de mi-avril à
mi-octobre

Appréciation du
Conseil
constitutionnel et
promulgation avant
le 31 décembre

Loi de finances – un long processus d'élaboration



Juillet

Août-Septembre

Septembre



1^{er} Ministre :

Rend ses arbitrages

Adresse aux ministres leurs
plafonds de crédits et d'emplois

Rédaction et finalisation
des documents
budgétaires

Avis du Conseil d'Etat sur PLF

Avis du Haut Conseil des Finances Publiques
sur le cadrage économique, sur le réalisme des
prévisions de recettes et de dépenses, sur la
cohérence avec loi de programmation des
finances publiques

Le même jour : **adoption** PLF en conseil des
ministres et **présentation** devant les
commissions de finances du Parlement et à
la presse

Octobre à décembre

Fin
décembre

Dépôt du PLF sur bureau AN :
1^{er} mardi d'octobre au + tard

Discussions, amendements, vote par AN
Discussions, amendements, vote par Sénat

Navette entre AN et Sénat

Le Parlement dispose de 70 jours pour examiner,
amender et voter le projet de loi

Saisine éventuelle du **Conseil
constitutionnel**

Promulgation de la loi de Finances par Pdt de
la République et publication au JO au + tard le
31/12

Loi de finances 2025 et loi spéciale



4 décembre :
adoption d'une
motion de
censure contre le
Gvt

Conséquences :
impossibilité de
promulguer LF et
LFSS

Loi spéciale
déposée par le
Gvt avant le 19
décembre

5 décembre :
démission du
Gvt

~~Risque de
« Shutdown » à la
française ?~~

La loi spéciale n'est pas
une loi de Finances

Permet à l'Etat de
lever les impôts et
d'emprunter en
**attente d'une LF
pour 2025**



Loi de finances pour 2025, sécurité juridique et droit fiscal



- Conseil constitutionnel (jurisprudence aussi ancienne que constante)
 - Le législateur dispose de tous les pouvoirs pour changer la loi
 - Le législateur fiscal est libre de modifier et même d'abroger des dispositifs favorables aux contribuables
- Aucun contribuable ne dispose du droit au maintien du régime dont il se prévaut
- Cette mutabilité de la loi n'est pas sans limite
- Elle doit composer avec « **la garantie des droits** » issue de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Art. 16 - Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

- La sécurité juridique n'est ni un droit, ni une garantie ou un objectif :
 - C'est un concept qui participe à la réalisation du droit
 - Que le Conseil constitutionnel rattache, sans le nommer, à la garantie des droits de l'article 16 de la DDHC de 1789
- Ce concept recouvre deux composantes :
 - Une composante objective : accessibilité et intelligibilité de la norme
 - Une composante subjective : l'application de la loi dans le temps
 - Principe de non-rétroactivité
 - Principe de prescription

1. L'application de la loi dans le temps

- Une loi ne peut porter atteinte aux situations acquises ...
- ... si elle n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant, voire impérieux
 - *Cons. Const., 29 décembre 2005, loi de finances pour 2006, n°2005-530 DC*
 - *Cons. Const. 24 juin 2011, n° 2011-141 QPC; Société Electricité de France*
- En droit fiscal, c'est la loi en vigueur au moment du fait générateur de l'impôt qui a vocation à s'appliquer à une situation donnée

Principe – Une loi fiscale postérieure au fait générateur de l'impôt ne saurait revenir sur le traitement fiscal d'une opération, ... sauf motif d'intérêt général suffisant

- On distingue en fiscalité 3 types de rétroactivité
 - La rétrospectivité (1)
 - La rétroactivité économique (2)
 - La rétroactivité juridique (3)

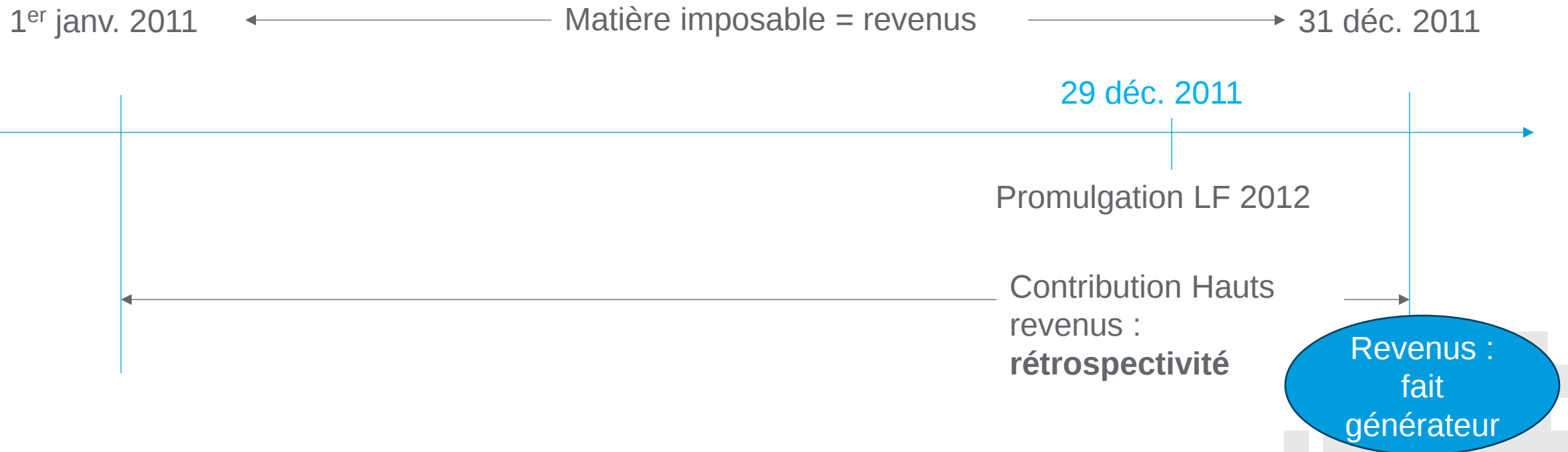
4. Rétrospectivité ou « petite rétroactivité »

- Elle s'apprécie par rapport au fait générateur de l'impôt
 - Ce qui est critiqué par la doctrine, en particulier dans les situations où le fait imposable est antérieur au fait générateur

- Une loi est rétrospective quand elle s'applique à une imposition née postérieurement à son entrée en vigueur mais portant sur des faits imposables antérieurs à cette date

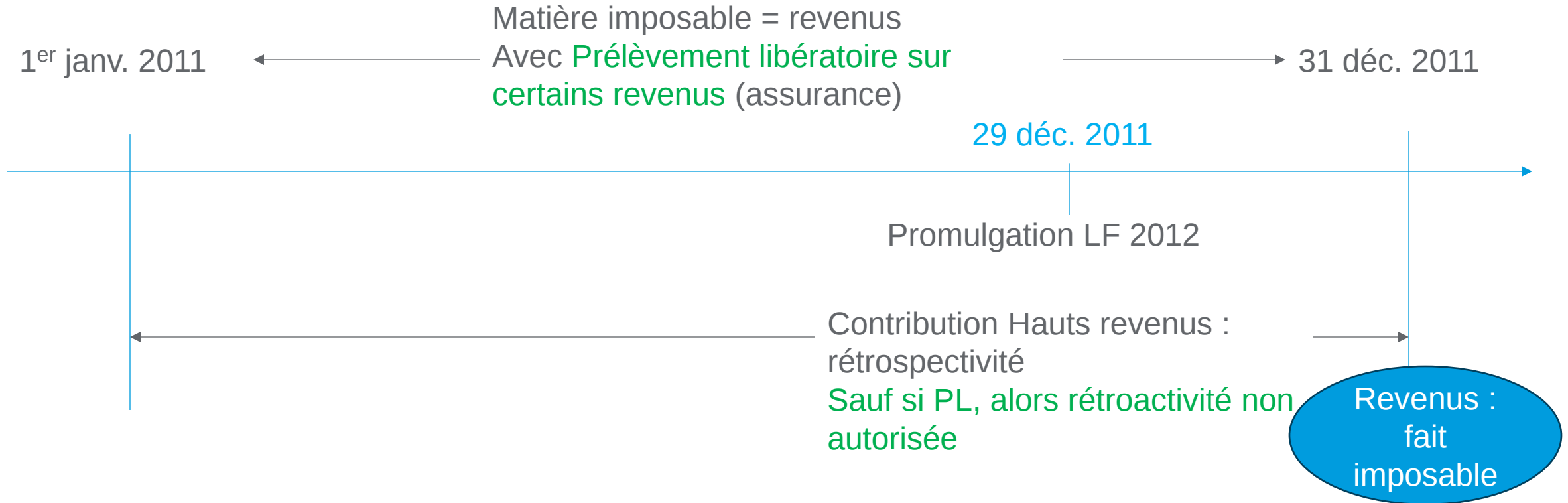
4. Rétrospectivité ou « petite rétroactivité »

- Rétrospectivité : illustration
- La loi de finances pour 2012 crée une contribution sur les hauts revenus applicable aux revenus perçus en 2011
- Loi votée fin 2011 s'appliquait à des revenus perçus tout au long de l'année 2011



4. Rétrospectivité ou « petite rétroactivité »

- Rétroactivité : illustration



4. Rétrospectivité ou « petite rétroactivité »

- De façon générale, la rétrospectivité n'est pas remise en cause par le Conseil Constitutionnel
 - Pour ce qui concerne les revenus (on distinguera les revenus des plus-values)
 - Pour ce qui est des résultats des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés

- Quand la loi est promulguée avant le 31 décembre (IR) ou avant la clôture de l'exercice (IS)

5. La rétroactivité économique

- Dispositions a priori prospectives
- Mais applicables à des situations déjà nées
- Il s'agit par exemple de l'abrogation de dispositions de faveur qui n'avaient pas encore atteint leur échéance
- Ces dispositions privent en quelque sorte le contribuable d'une **attente légitime**

6. La rétroactivité juridique

- La loi fiscale dispose, ici, à la fois pour l'avenir et pour le passé
- Elle s'applique à des faits générateurs d'imposition déjà intervenus quand elle est adoptée
- Des **objectifs ponctuels** peuvent, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, **permettre l'adoption** d'un dispositif législatif rétroactif
 - Atténuation des effets du délai séparant l'annonce d'une mesure et son adoption définitive (application immédiate ou « fair annouce »)
 - Correction d'éventuelles malfaçons d'un texte initial
 - Validation d'impositions passées dont la légalité est remise en cause devant les juridictions (éviter des décharges massives)

7. Le contrôle du Conseil constitutionnel

1. Dispositif fiscal à portée répressive : rétroactivité impossible (art. 8 déclaration des droits de l'homme et du citoyen)

Art. 8. - La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

- Le législateur ne peut ni créer ni aggraver une sanction fiscale de manière rétroactive

2. Autorité de la chose jugée des décisions de justice : s'oppose à la validité d'un dispositif rétroactif

3. Le Conseil constitutionnel distingue :

- La **rétrospectivité** qu'il juge **conforme** à la Constitution sauf exception (attente légitime)
- De la **rétroactivité** qu'il juge **contraire** à la Constitution **sauf** exceptions (intérêt général suffisant)

4. Motif impérieux d'intérêt général

- Ne peut qu'exceptionnellement être financier

5. Attente légitime des contribuables : reconnue par le Conseil constitutionnel. A vocation à permettre un contrôle plus strict de la rétrospectivité

7. Charte sur la nouvelle gouvernance fiscale du 1^{er} décembre 2014

- A l'issue des assises de la fiscalité au printemps 2014 voulue par le 1^{er} ministre Jean-Marc Ayrault, le Gouvernement s'est engagé à la conduite d'une politique ambitieuse d'amélioration des conditions d'élaboration de la loi fiscale
- 1. **Meilleure intelligibilité** de la loi par le recours à des définitions existantes
- 2. **Accroissement de la sécurité juridique** par un encadrement de l'entrée en vigueur de la loi fiscale
 - A. **Les projets de loi et les amendements ne pourront plus être rétroactifs**
 - **Trois exceptions** à ce principe
 - Les dispositions interprétatives
 - Les mesures législatives de validation
 - Situations susceptibles d'entraîner des comportements d'optimisation
 - B. **Les projets de lois fiscales ne pourront plus être rétrospectives**
 - **Pour les entreprises uniquement** : sur les projets législatifs et les amendements gouvernementaux



Rétrospectivité,
rétroactivité et loi
de finances à venir



Prorogation des dispositifs de faveur



- L'objectif du gouvernement

« Pour éviter la complexité et l'attentisme qui pourraient résulter de l'incertitude juridique entre le 1^{er} janvier et la promulgation de la loi de finances pour 2025, le Gouvernement soutiendra l'adoption dans ce dernier, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025, d'une reconduction à l'identique, dans l'état où elles étaient en vigueur en 2024, des dépenses fiscales suivantes, adoptées par le Sénat en première lecture de la première partie du PLF 2025 »

- Les mesures visées

- Crédit d'impôt collection (CIC)
- Exonération d'impôt sur les sociétés sur les revenus patrimoniaux des établissements scientifiques, d'enseignement et d'assistance
- Réduction d'impôt Loc'Avantages
- Crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé de certains exploitants agricoles
- Crédit d'impôt au titre de l'obtention d'un label haute valeur environnementale (HVE)
- Suramortissement pour les navires verts
- Abattement sur la plus-value sur l'actif professionnel lors du départ en retraite du chef d'entreprise
- Suppression de la réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour la tenue de la comptabilité et l'adhésion à un organisme de gestion agréé (OGA)

- Les mesures visées (suite)

- Crédit d'impôt innovation (CII), mais avec un taux d'aide ramené de 30 % à 20 %
- Régimes fiscaux zonés (FRR, ZFU, QPV, BER)
- Gazole non routier agricole et les autres mesures en faveur des exploitations agricoles
- Fiscalité des déchets en outre-mer
- Accises sur l'électricité consommée par des industriels électro-intensifs
- Taxe sur les hydrofluorocarbures (HFC)
- Application du « Pilier 2 » de la réforme de l'imposition des bénéfices des multinationales
- Retenues à la source sur les traitements, salaires et pensions versés à des non-résidents au sens des conventions fiscales



Les mesures envisageables



- **Fait générateur**

- Le 31 décembre de l'année en cours (principe de l'annualité de l'impôt)
- ... la date de décès

- **Conséquence pratique**

- La loi votée en 2025 s'appliquera aux revenus 2025 (sous réserve de l'adoption fin 2025 d'une loi de finances pour 2026)
- Sauf si la loi en dispose autrement, une loi votée courant 2025 ne peut pas s'appliquer aux revenus 2024 → Pas de revalorisation du barème

- **Application éventuelle de la rétroactivité**

- Afin que le contribuable ne subisse pas un barème de l'IR non valorisé selon l'inflation, il envisageable que la LF pour 2025 soit **rétroactive** au 31 décembre 2024 pour s'appliquer aux revenus perçus par le contribuable en 2024
- *Le Conseil constitutionnel ne saisissant pas d'office pour une loi de finances, des parlementaires oseraient-ils le saisir sur ce sujet ?*

■ Rappel :

- PFU applicable à la taxation pour les intérêts, dividendes et plus-values mobilières depuis le 1^{er} janvier 2018:
 - **Prélèvement Forfaitaire Unique «PFU»** ou «**flat tax**» de 12,8 % au titre de l'IR
 - Hausse des prélèvements sociaux à 17,2 %
 - Soit un PFU global au taux de **30 %**

■ Conséquence pratique

1

- Le PFU n'est **pas libératoire**
- Distribution de dividende = **fait imposable**

2

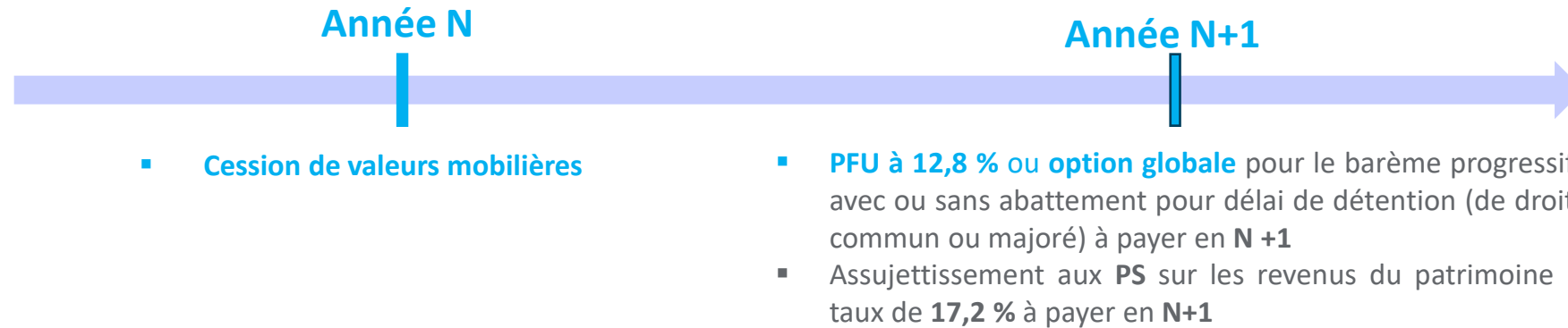
- Possible que la loi de finances pour 2025 (ou celle pour 2026 publiée avec le 31 décembre 2025) prévoit des modifications applicables au 31 décembre 2025 donc à tous les revenus de l'année = **Rétrospectivité**
- Exemple : modification du taux du PFU avec comme entrée en vigueur le 31/12/2025 → L'ensemble des distributions de dividendes (faits imposables) sera soumis au nouveau taux de PFU car le fait générateur intervient au plus tard le 31/12/2025

3

- Une application rétroactive de la loi de finances c'est-à-dire aux distributions réalisées en 2024 paraît, si ce n'est impossible, très peu probable en pratique

3. Plus-values sur cession de titres

- Modalités d'imposition depuis le 1^{er} janvier 2018 :



- Fait imposable = transfert de propriété de valeurs mobilières
- Fait générateur = 31/12 de l'année de cession
- Conséquence pratique
 - Application possible de la rétroactivité
 - Exemple : modification du taux de PFU (passage de 12,8 % à 16,8 %) → LF pour 2025 entre en vigueur le 31/12/2025 et s'applique rétroactivement aux cessions de valeurs mobilières ayant eu lieu en 2025 puisque leur fait générateur a lieu le 31/12/2025

- **Fait générateur :**
 - La vente immobilière elle-même
 - Le paiement (réalisé par l'intermédiaire du notaire) est libératoire

- **Conséquence pratique**
 - La LF pour 2025 s'applique aux ventes immobilières ayant lieu à compter de son entrée en vigueur

 - Une application rétroactive de la LF pour 2025 pour les ventes immobilières conclues avant son entrée en vigueur ne paraît pas concevable (il n'y a pas à notre sens de « *motif impérieux d'intérêt général* »)

 - ***Quid de l'application de la théorie du « fair announce » ?***
 - Eventualité d'une **rétroactivité limitée** à la date à laquelle la mesure serait annoncée en Conseil des ministres, au dépôt au bureau de l'Assemblée nationale ou à la date du vote de l'amendement en commission des finances le cas échéant

 - Difficulté pour justifier l'application de la théorie du « *fair announce* » → Cas d'application non conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui ne conteste pas l'application de cette théorie lorsque celle-ci vise à mettre un terme à une pratique d'optimisation fiscale

- **Fait générateur :**
 - Date de l'acte

- **Conséquence pratique**
 - Cas particulier en matière de droits d'enregistrement : la mise en œuvre nécessite ensuite une décision des Conseils Départementaux
 - Application de la mesure étalée dans le temps

- **Application immédiate (fair announce)**
 - Cas d'application difficile, du fait notamment de l'entrée en vigueur à des dates différentes

6. Droits de mutation à titre gratuit – Les donations

- **Fait générateur**
 - Acte de donation
 - Si don manuel
 - Enregistrement ou publication d'un acte dans lequel est mentionné le don manuel
 - Reconnaissance judiciaire du don manuel
 - La révélation du don (spontanée ou dans le cadre d'un contrôle fiscal)
- **Conséquence pratique**
 - Une loi votée courant 2025 s'appliquera le lendemain de sa publication ou à une date postérieure fixée par la loi de finances
- **Application éventuelle de l'application immédiate de la loi (ou fair announce)**
 - **Difficile de justifier** une application rétroactive de la LF pour 2025 : Besoin de caractériser un « *motif impérieux d'intérêt général* »
 - **Théorie du « fair announce »** avec double objectif
 - **Rétroactivité limitée dans le temps**
 - **Volonté de mettre un terme à une pratique d'optimisation fiscale** => douteux au plan constitutionnel
 - Conséquence en cas d'application de la théorie du « fair announce » : toute donation signée ou révélée postérieurement à une annonce (en Conseil des Ministres par exemple) pourrait se voir appliquer la fiscalité nouvelle, même moins favorable

7. Droits de mutation à titre gratuit – Pacte Dutreil

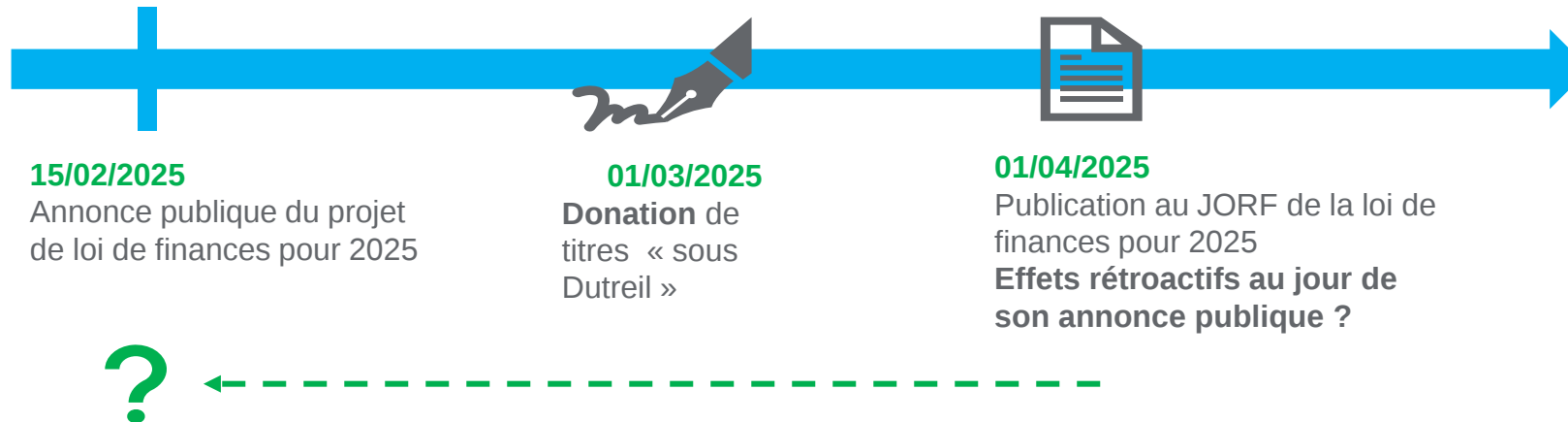


Rappel de la chronologie :

- Engagement collectif de conservation des titres (ECCT) de 2 ans ;
- Transmission durant cet ECCT ;
- Engagement individuel de conservation des titres (EICT) de 4 ans.

■ Application immédiate de la loi :

- Comme pour les donations, application rétroactive peu probable mais application éventuelle de la théorie de « fair announce » :



8. Droits de mutation à titre gratuit – Successions

- Fait générateur
 - Date du décès

- Conséquence pratique
 - Une loi votée courant 2025 s'appliquera le lendemain de sa publication ou à une date postérieure fixée par la loi de finances à toute succession dont la date de décès serait postérieure

- **Fait générateur**
 - Date de clôture de l'exercice

- **Conséquence pratique**
 - Une loi votée courant 2025 ne peut en principe pas s'appliquer aux sociétés qui ont clôturé leur exercice avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi

 - Application aux sociétés qui clôtureront leur exercice courant 2025 après le vote d'une loi de finances pour 2025
 - Charte du 1^{er} décembre 2014 ...

- **Application éventuelle de l'application immédiate de la loi (ou fair announce)**

Théoriquement possible pour les exercices clos entre la date de l'annonce et la date de l'entrée en vigueur

Merci de votre attention !

Pour en savoir plus sur **RSM**, consultez notre [site](#).

RSM France est membre de RSM, 6^{ème} réseau international d'Audit, Expertise et Conseil présent dans 120 pays. Alliant haut niveau d'expertise et réponses sur mesure, nous accompagnons nos clients partout en France avec 15 bureaux à Paris et dans les grands pôles économiques régionaux. Plus d'informations :

www.rsmfrance.fr

