

PROJET DE LOI
PORTANT DIVERSES MESURES EN MATIERE DE PROTECTION DES
INFORMATIONS NOMINATIVES ET DE CONFIDENTIALITE DANS LE
CADRE DE L'ECHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS EN
MATIERE FISCALE

EXPOSE DES MOTIFS

Avec la signature de la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale le 13 octobre 2014, de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers le 15 décembre 2015, et du Protocole de modification de l'« *Accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco prévoyant des mesures équivalentes à celles que porte la directive 2003/48/CE du Conseil* » le 12 juillet 2016, la Principauté se trouve désormais engagée dans le processus d'échange automatique de renseignements en matière fiscale, tant avec les pays signataires des conventions susmentionnées de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.), qu'à l'égard des pays membres de l'Union européenne.

Il importe de rappeler à cet égard que l'échange automatique ainsi visé se trouve juridiquement fondé sur la norme commune de déclaration (N.C.D.), fruit du travail mené par l'O.C.D.E. et les pays du Groupe des vingt, le « *G 20* », que les ministres et gouverneurs des banques centrales desdits Etats ont approuvé au mois de février 2014.

Aux termes de cette norme, qui fait partie intégrante de l'accord multilatéral entre autorités compétentes et du Protocole de modification de l'Accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco, il est prévu un échange annuel et automatique entre Etats, portant sur des renseignements relatifs aux comptes financiers des personnes physiques et des entités résidentes des juridictions partenaires.

En pratique, les renseignements sont déclarés dans chaque Etat, par les institutions financières auprès de l'autorité compétente désignée de chaque juridiction, à charge pour celle-ci de les transmettre aux Etats avec lesquels un accord d'échange automatique est conclu, étant précisé qu'au sens de la norme, les institutions financières sont les établissements gérant des dépôts de titres, des établissements de dépôt, les entités d'investissement et les organismes d'assurance particuliers qui émettent des contrats d'assurance avec valeur de rachat ou des contrats de rente.

A cet effet, la N.C.D. précise les renseignements qui sont à déclarer, le type de comptes concernés, ainsi que les procédures de diligence raisonnable que les institutions financières sont tenues de mettre en œuvre pour satisfaire à leur obligation déclarative.

Il s'agit de l'ensemble des mesures prescrites aux institutions financières destinées à la détermination des comptes qui sont à déclarer, des règles différentes trouvant notamment à s'appliquer aux comptes préexistants des personnes physiques, aux nouveaux comptes de personnes physiques, aux comptes d'entités préexistants ou aux nouveaux comptes d'entités.

En outre, compte tenu de la nature des renseignements ainsi collectés et communiqués, la N.C.D. commande que l'échange de renseignements respecte les règles de confidentialité et de protection des données à caractère personnel de l'Etat qui fournit les renseignements.

De même, eu égard à l'attention apportée à ces questions lors de la négociation de la modification de l'accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco, l'accord conclu consacre un article spécialement dédié à la confidentialité et la protection des données à caractère personnel.

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 6 de l'accord, la collecte et l'échange d'informations réalisés en vertu dudit accord, sont soumis pour les Etats membres de l'Union européenne, aux lois et réglementations des Etats membres mettant en œuvre la directive 95/46/CE, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et pour Monaco, aux dispositions de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives, modifiée.

Dans ce cadre, l'accord précise que chaque Etat membre et Monaco veillent à ce que chaque institution financière relevant de leur compétence, informe chaque personne physique devant faire l'objet d'une déclaration que les informations la concernant seront collectées et transférées conformément à l'accord, et s'assurent que l'institution financière déclarante communique à la personne toutes les informations auxquelles elle a droit dans le respect de sa législation nationale en matière de protection des données, ainsi au moins que certains types d'informations explicitement visés par l'accord.

Il résulte ainsi de l'accord conclu avec l'Union européenne que des prescriptions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel, sont attendues des Etats parties, s'agissant des informations qui doivent être communiquées par les institutions financières, en leur qualité de responsables de traitement, à chaque personne physique devant faire l'objet d'une déclaration.

Or, de ce point de vue, les exigences de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, en matière d'informations à communiquer lors de la collecte des données, s'avèrent différentes à certains égards, de celles qui résultent de l'accord passé avec l'Union européenne.

De plus, et s'agissant de la sécurité des traitements, l'article 6 de l'accord conclu avec l'Union européenne requiert des Etats membres et de Monaco, que chaque personne physique devant faire l'objet d'une déclaration, soit informée de tout manquement à la sécurité en ce qui concerne ses données, lorsque ces manquements sont susceptibles de porter atteinte à la protection de ses données à caractère personnel ou à sa vie privée.

Or, en l'état de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, susvisée, une telle information n'est pas requise, étant observé que la sécurité et la confidentialité des traitements sont l'objet de l'article 17, lequel met à la charge du responsable du traitement de prévoir des mesures techniques et d'organisation appropriées pour protéger les informations nominatives contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération, la diffusion ou l'accès non autorisé.

La loi n° 1.165 ne crée en revanche aucune obligation d'information en cas de manquement à la sécurité des traitements d'informations nominatives.

De fait, l'article 6 de l'accord conclu avec l'Union européenne appelle des mesures d'application en droit interne monégasque dès lors qu'il est stipulé, d'une part, que les Etats membres et Monaco « *s'assurent* » que l'institution financière déclarante communique à la personne devant faire l'objet d'une déclaration au moins les informations énumérées par l'accord, et d'autre part, « *veillent* » à ce que celle-ci soit informée de tout manquement à la sécurité en ce qui concerne ses données lorsque ces manquements sont susceptibles de porter atteinte à la protection de ses données à caractère personnel ou de sa vie privée.

Les dispositions en cause de l'accord ne seront ainsi pas directement contraignantes à l'égard des institutions financières et nécessitent donc une mesure de transcription en droit interne.

Dans ces conditions, afin que la Principauté se conforme à ses engagements internationaux vis-à-vis de l'Union européenne, il convient que des mesures appropriées d'application, correspondant aux spécificités prévues par l'accord en matière de protection des données à caractère personnel, soient intégrées aux procédures que les institutions financières devront suivre dans le cadre de l'échange automatique de renseignements, en leur qualité de responsables de traitements au sens de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée.

Au demeurant, bien que Monaco soit engagé en vertu de deux conventions autonomes en matière d'échange automatique, savoir l'accord multilatéral entre autorités compétentes et l'accord conclu avec l'Union européenne, toutes deux visent à mettre en œuvre la norme commune de déclaration.

Aussi, le Gouvernement Princier a-t-il été conduit à décider la mise en place d'une procédure unique applicable par les institutions financières concernées, que l'échange automatique de renseignements se fonde sur l'un ou l'autre de ces accords internationaux.

Il pourrait d'ailleurs difficilement en être autrement, dès lors que c'est à l'issue du déroulé des procédures de diligence raisonnable résultant de la norme que devront suivre les institutions financières qu'elles seront en mesure de déterminer les comptes financiers déclarables ainsi que les juridictions concernées.

C'est pourquoi, les exigences supplémentaires en matière de protection et de sécurité des données nominatives, posées par l'accord conclu avec l'Union européenne, devront être appliquées, en toute hypothèse, par les institutions financières.

S'agissant plus particulièrement de la confidentialité, l'O.C.D.E. a procédé au printemps 2016, à l'évaluation du dispositif légal et réglementaire monégasque applicable en ce domaine.

Le rapport établi à l'issue de cet audit est globalement favorable puisqu'il reconnaît que le cadre légal monégasque garantit la sécurité et la confidentialité du traitement des renseignements que Monaco recevra des juridictions étrangères.

Il est toutefois recommandé à la Principauté de renforcer sa législation en matière de secret professionnel et spécialement en ce qui concerne les sanctions encourues en cas de violation du secret professionnel.

Ainsi qu'annoncé par le Gouvernement Princier, lors du dépôt des projets de loi n° 949, 950 et 952 d'approbation de ratification des conventions susmentionnées, la ratification de ces accords internationaux nécessite la modification de dispositions législatives existantes en matière de confidentialité, en ce qu'il incombe à la Principauté d'ajouter au dispositif existant en matière de protection des informations nominatives, des mesures spécifiques applicables dans le cadre de l'échange automatique d'informations, ainsi que de relever le niveau des sanctions encourues en cas de violation du secret professionnel.

Parallèlement, la question de la durée de conservation des données collectées doit également être appréhendée par le présent projet de loi.

Il convient enfin de souligner que des règles particulières d'application, en termes de délais et de forme, suivant lesquelles les obligations déclarative et de diligence raisonnable découlant de la norme commune de déclaration devront être mises en œuvre à Monaco par les institutions financières, seront définies par la voie d'une ordonnance souveraine d'application, conformément à l'article 68 de la Constitution selon lequel le Prince rend les ordonnances souveraines nécessaires pour l'application des traités ou accords internationaux.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

L'accord conclu avec l'Union européenne renforce l'obligation d'information qui pèse sur le responsable d'un traitement d'informations nominatives selon l'article 14 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, susmentionnée, lorsque la collecte d'informations intervient dans le cadre de l'échange automatique d'informations concernant les comptes déclarables.

En effet, le paragraphe I de l'article 6 de l'Accord énumère les informations qui doivent *a minima* être portées à la connaissance des personnes physiques devant faire l'objet d'une déclaration au titre de l'échange automatique.

Parmi celles-ci, quatre d'entre elles, énumérées aux lettres a), c), d) et f) de l'article 6 figurent parmi les informations énumérées par l'article 14 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, dont les personnes auprès de qui des informations nominatives sont recueillies, doivent être averties.

En revanche, cinq autres types d'informations appréhendés par l'Accord ne figurent pas parmi ceux inventoriés par l'article 14 susmentionné ; ils portent sur :

- ✓ la base juridique du traitement des données à caractère personnel ;
- ✓ les délais de conservation des données ;
- ✓ le droit à un recours administratif et/ou judiciaire ;
- ✓ la procédure pour exercer un recours administratif et/ou judiciaire ;
- ✓ le droit de saisir la ou les autorités de contrôle de la protection des données compétentes et leurs coordonnées.

A titre liminaire, dans la mesure où le complément d'informations à apporter par le responsable de traitements d'informations nominatives ne concerne que les collectes d'informations nominatives réalisées dans le cadre de l'échange automatique d'informations en matière fiscale, le Gouvernement Princier a fait le choix de ne pas modifier la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, pour y inclure les informations listées par l'accord, afin que la loi régissant la protection des informations nominatives demeure un dispositif général.

Il a donc été opté en faveur de la création d'un dispositif autonome, propre à l'échange automatique, qui viendra s'ajouter aux règles particulières d'application des conventions en matière d'échange automatique qui seront édictées par ordonnance souveraine.

Sur le fond, il doit donc être prescrit aux institutions financières, lorsqu'elles opèrent dans le cadre de leurs obligations de déclaration et de diligence raisonnable en application de la norme commune de déclaration, d'apporter une information complémentaire aux titulaires de comptes, en plus de celles prévues à l'article 14 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée.

S'agissant du contenu de cette information, la base juridique du traitement devra en premier lieu être portée à la connaissance des intéressés.

A cet égard, la base juridique du traitement sera constituée des ordonnances souveraines rendant exécutoires à Monaco les conventions susmentionnées lorsqu'elles auront été ratifiées par le Prince.

En outre, la base juridique comportera également l'ordonnance souveraine d'application des conventions internationales susmentionnées, en vertu de laquelle seront notamment définies les modalités des obligations de déclaration et de diligence raisonnable des institutions financières en termes de délai et de forme.

En second lieu, il reviendra à l'institution financière de rappeler la durée de conservation des données collectées applicable en la matière, laquelle sera évoquée plus avant.

En troisième lieu, les personnes concernées doivent être averties de leur droit à un recours administratif ou judiciaire et de la procédure pour l'exercer.

Sur ce point, il convient de distinguer le recours à l'encontre des responsables de traitements, du recours à l'encontre de la C.C.I.N.

Rappelons qu'en marge de l'exercice du droit d'accès, de rectification et d'effacement dont bénéficie toute personne concernée par un traitement d'informations nominatives en application des articles 15 à 16 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, lui est également ouvert le droit d'exercer un recours judiciaire, dans les conditions du droit commun, à l'encontre d'un responsable de traitements, lorsqu'elle estime que ses droits ont été méconnus.

Par ailleurs, et sans préjudice de l'existence de ce recours, les personnes concernées par un traitement d'informations nominatives disposent, conformément et dans les conditions du droit commun, du droit de former un recours devant le Tribunal Suprême à l'encontre d'une décision prise par la C.C.I.N. les concernant, en particulier au titre de l'article 20-1 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, lorsque la commission a été amenée à prendre une décision relative au transfert d'informations nominatives vers un pays ou un organisme n'assurant pas un niveau de protection adéquat.

En quatrième et dernier lieu, pour ce qui est de l'information portant sur le droit de saisir l'autorité de contrôle de la protection des données et ses coordonnées, il reviendra aux institutions financières de rappeler, qu'en application du chiffre 7 de l'article 2 et de l'article 3 la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, il appartient, à toute personne concernée par un traitement d'informations nominatives, de saisir le président de la commission des informations nominatives, lorsqu'elle estime que les droits qu'elle tient de la loi n° 1.165 ont été méconnus, aux fins, le cas échéant, de mise en œuvre par celui-ci des mesures de contrôle prévues au chapitre III de ce texte. Les coordonnées de la C.C.I.N. devront également être communiquées.

Telles sont les informations spécifiques qui devront être portées à la connaissance des personnes concernées par des traitements d'informations nominatives réalisés par les institutions financières dans le cadre de l'échange automatique d'information en application de la N.C.D. (article premier).

Ainsi qu'évoqué, l'accord conclu avec l'Union européenne accorde une grande importance à la sécurité des informations nominatives.

De ce point de vue, la Principauté, ainsi que les Etats membres de l'Union européenne, sont tenus de prendre les mesures de nature à permettre l'information des personnes physiques en cas de manquement à la sécurité de leurs données, lorsqu'il existe un risque que soit portée atteinte à la protection de leurs données à caractère personnel ou à leur vie privée.

Rappelons qu'il résulte des deux premiers alinéas de l'article 17 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, qu'au titre de la sécurité et de la confidentialité des traitements, il appartient au responsable d'un traitement de prévoir des mesures techniques et d'organisation appropriées pour protéger les informations nominatives et assurer à cet effet un niveau de sécurité adéquate au regard des risques présentés par le traitement et la nature des données à protéger.

En outre, en vertu du chiffre 7 de l'article 2 de la loi susmentionnée, dans le cadre de la mission de contrôle du fonctionnement des traitements automatisés, la C.C.I.N. peut être amenée à examiner les mesures prises par les responsables de traitements au titre de la sécurité et de la confidentialité.

Le Gouvernement Princier estime donc qu'il incombe aux responsables des traitements d'informations nominatives mis en œuvre en application de la norme commune de déclaration, d'informer, sans délai, la C.C.I.N., de tout manquement à la sécurité concernant les données collectées auprès des personnes devant faire l'objet d'une déclaration.

Il appartiendra alors, le cas échéant, à la commission, de mettre en œuvre les vérifications et investigations prévues aux articles 18 et 18-1 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1991, modifiée, et de prendre, en cas d'irrégularités relevées, les mesures prescrites à l'article 19 de ce texte.

Ainsi, lorsque des manquements à la sécurité des traitements auront été mis en évidence par la C.C.I.N. et que ceux-ci sont de nature à porter atteinte à la protection des données à caractère personnel ou à la vie privée de personnes physiques devant faire l'objet d'une déclaration au titre de la N.C.D., il reviendra à la commission d'en informer les personnes physiques concernées.

En outre, compte tenu de la nature des informations en cause et des engagements internationaux de la Principauté en termes de sécurité et de confidentialité, il est indispensable que les services de l'Etat soient immédiatement tenus informés en cas de problème occasionné à la sécurité d'un tel traitement.

Il découle, en effet, tant de l'accord avec l'Union européenne que de l'accord multilatéral entre autorités compétentes, qu'il appartient à la Principauté, de même qu'aux Etats partenaires de Monaco, de notifier immédiatement à l'autorité compétente de l'Etat concerné, toute violation de la confidentialité ou toute défaillance des garanties ou tout autre manquement aux règles en matière de protection des données.

Afin que Monaco soit en mesure d'assumer ses engagements internationaux, le Gouvernement est favorable à ce que la commission informe le Ministre d'Etat en même temps que les personnes physiques concernées de toute difficulté en termes de sécurité, lorsque celle-ci est susceptible de porter atteinte à la protection des données à caractère personnel ou à la vie privée de la personne concernée par le traitement (article 2).

Par ailleurs, le Gouvernement Princier a choisi de fixer à cinq ans la durée de conservation par les institutions financières, des données transmises à l'administration, en application de la norme commune de déclaration.

Le délai retenu est donc similaire à celui qui est prescrit en matière de lutte contre le blanchiment, dès lors que la norme admet dans plusieurs hypothèses, la possibilité pour les institutions financières de se référer aux informations qu'elles détiennent à cet égard.

En sus de cette obligation de conservation pendant cinq ans des éléments contenus dans la déclaration, il est indispensable que les institutions financières gardent la mémoire de l'accomplissement de leurs obligations de déclaration et de diligence raisonnable pendant la même durée.

Il convient en effet qu'elles puissent donner suite aux demandes de renseignements émanant de l'administration, lorsque la Principauté sera interrogée par des Etats partenaires dans le cadre d'un échange de renseignements sur demande faisant suite à l'échange automatique.

En outre, il reviendra également aux institutions financières d'être en mesure de répondre aux demandes de l'administration dans le cadre des contrôles qui seront réalisés du respect de leurs obligations (article 3).

Enfin, et comme précédemment évoqué, le Gouvernement Princier entend élever le niveau des sanctions encourues en cas de violation du secret professionnel afin de le faire correspondre avec celui pratiqués dans la plupart des Etats tiers (article 4)

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Article premier

Dans le cadre des procédures de déclaration et de diligence raisonnable applicables en matière d'échange automatique d'information conformément à la norme commune de déclaration, les institutions financières déclarantes doivent, en temps utile, et au plus tard avant la transmission de la déclaration à la Direction des services fiscaux, avertir les personnes concernées, en complément des éléments d'informations visés à l'article 14 de la loi n°1.165 du 23 décembre 1993, modifiée :

- a) de la base juridique du traitement d'informations nominatives ;
- b) des délais de conservation des informations nominatives ;
- c) de leur droit à un recours, selon le cas, administratif ou judiciaire, et de la procédure pour l'exercer ;
- d) de leur droit de saisir la commission contrôle des informations nominatives, ainsi que ses coordonnées.

Article 2

Les responsables des traitements d'informations nominatives mis en œuvre dans le cadre des procédures de déclaration et de diligence raisonnable applicables en matière d'échange automatique d'information conformément à la norme commune de déclaration, informent, sans délai, la Commission de Contrôle des Informations Nominatives (C.C.I.N.) de tout manquement à la sécurité en ce qui concerne les informations nominatives collectées.

Lorsqu'après mise en œuvre, le cas échéant, des mesures prescrites aux articles 18 à 19 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, la Commission estime que ces manquements sont susceptibles de porter atteinte à la protection desdites informations nominatives ou à la vie privée des personnes concernées, elle en avise chaque personne physique concernée, ainsi que le Ministre d'Etat.

Article 3

Dans le cadre des procédures de déclaration et de diligence raisonnable applicables en matière d'échange automatique d'information conformément à la norme commune de déclaration, les institutions financières déclarantes sont tenues de conserver les informations transmises à la Direction des services fiscaux pendant une durée de 5 ans à compter de la date de déclaration.

Elles sont également tenues de conserver pendant le même délai, un registre des actions engagées et des éléments probants utilisés en vue d'assurer la bonne exécution des obligations de déclaration et de diligence raisonnable.

Article 4

L'article 308 du Code pénal est modifié comme suit :

« Toutes personnes dépositaires, par état ou profession, du secret qu'on leur confie, qui, hors les cas où la loi les oblige ou autorise à se porter dénonciateurs, auront révélés ces secrets, seront punis d'un emprisonnement de six mois à un an et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26, ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Article 5

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.