



CONSEIL NATIONAL
PRINCIPAUTE DE MONACO

n° 792

Le 18 avril 2005

RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI, N° 792,
PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION DE L'ACCORD CONCLU
ENTRE LA PRINCIPAUTE DE MONACO ET LA COMMUNAUTE
EUROPEENNE PREVOYANT DES MESURES EQUIVALENTES A
CELLES PREVUES PAR LA DIRECTIVE DU CONSEIL 2003/48/CE DU
3 JUIN 2003 EN MATIERE DE FISCALITE DES REVENUS DE
L'EPARGNE SOUS FORME DE PAIEMENTS D'INTERETS,
LE 7 DECEMBRE 2004

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale :
M. Claude CELLARIO)

Le projet de loi, n° 792, portant approbation de ratification de l'accord conclu entre la Principauté de Monaco et la Communauté européenne, appelée plus communément Union européenne et qu'il ne faut pas confondre avec le Conseil de l'Europe, prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues par la Directive du Conseil 2003/48/CE du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, le 7 décembre 2004, a été transmis à notre Assemblée, le 5 janvier 2005. Il a été déposé à l'occasion de la séance publique du 20 avril 2005, au cours de laquelle il a été procédé à son renvoi devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

La mission qui incombe, aujourd'hui, au Conseil National est délicate puisqu'il lui revient de se prononcer sur la ratification d'un accord déjà signé, dont Monaco n'est pas demandeur. Cet accord établit une contribution directe au bénéfice du budget de l'Etat, soit 25 % du total des prélèvements effectués par l'Etat monégasque sur les revenus de l'épargne en Principauté des résidents de l'Union Européenne. S'il ne saurait être question de remettre en cause la volonté des négociateurs monégasques de défendre au mieux les intérêts de notre Principauté, votre Rapporteur tient à souligner que le Conseil National n'a pas été informé de manière régulière du déroulement des négociations. Disons-le clairement, cela est choquant.

Il apparaît essentiel à l'avenir, compte tenu de la Constitution qui dispose désormais que certains traités et accords ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi, que notre Assemblée soit pleinement informée à intervalles réguliers de l'état d'avancement de ces négociations internationales et qu'elle ne découvre pas, après la conclusion de ces accords, les implications des textes souvent complexes sur lesquels elle est conduite à se prononcer. Votre Rapporteur rappelle avec force que le Conseil National ne saurait jamais être réduit au simple rôle de chambre d'enregistrement !

L'adoption par l'Union Européenne de la Directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 traduit sa volonté d'initier sur l'ensemble du territoire géographique de l'Europe, et pas uniquement dans le cadre politique de l'Union Européenne, un processus visant à instaurer une taxation des revenus de l'épargne des résidents de l'Union européenne où que soient placés leurs avoirs.

Parallèlement à l'adoption de cette Directive, le Conseil Européen a autorisé la Commission Européenne à négocier avec les Etats tiers à l'Union, donc aussi avec la Principauté de Monaco, des accords bilatéraux visant à assurer l'adoption par ces pays de mesures équivalentes à celles qui seront appliquées à l'intérieur de l'Union Européenne afin de garantir une imposition effective des revenus de l'épargne des résidents de l'Union sous forme de paiements d'intérêts. La mise en œuvre de cette Directive fut subordonnée de manière *sine qua non* à la mise en place concomitante

de mesures équivalentes par les pays tiers (Suisse, Monaco, Liechtenstein, Andorre, Saint-Marin) et similaires par les territoires associés des Etats membres (Jersey, Guernesey, Ile de Man, îles Caïmans, Antilles néerlandaises,...) à échéance du 1^{er} juillet 2005.

La Principauté se trouve dans une situation de rapports de coopération étroite avec la France, membre de l'Union européenne. Ainsi, certaines contraintes liées à la législation européenne se répercutent sur Monaco. Par ailleurs, c'est avec l'Europe que Monaco réalise la plus grande partie de ses échanges commerciaux. On a ainsi pu parler du « haut degré d'intégration juridique et économique » du territoire monégasque dans l'Union Européenne, même si la Principauté n'en fait pas partie. Dans ce contexte, si Monaco s'était dérobé à la demande pressante de l'Union Européenne, déjà acceptée par tous les autres Etats tiers, il est certain que ces bonnes relations de coopération, conformes à la fois aux intérêts de la Principauté, de la France et de l'Union Européenne, en auraient gravement souffert. Il était donc de l'intérêt de Monaco d'accepter la négociation.

Relevons en outre que l'accord négocié par la Principauté avec l'Union Européenne peut être considéré, par rapport aux accords signés par les autres Etats tiers, comme l'un des moins contraignants. En effet, dès l'ouverture des négociations avec l'Union Européenne, le Gouvernement monégasque a adopté une ligne de conduite ferme : il a fait valoir que si la Principauté ne saurait s'écarter d'un mouvement général, qu'elle n'a pas choisi, elle ne devrait, en aucun cas, faire l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport aux autres Etats concernés.

La Directive 2003/48/CE sur la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts prévoit un système d'échange d'informations entre Etats. Ce modèle « standard » d'échange d'informations, qui s'applique à tous les Etats membres, admet une exception pour trois membres de l'Union Européenne : l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, qui ont obtenu la mise en place d'un traitement dérogatoire dans la mesure où ils sont autorisés à prélever une retenue à la source au lieu de pratiquer l'échange d'informations, beaucoup plus contraignant pour les résidents de l'Union Européenne.

Sur le fondement de ces trois précédents, Monaco a fait admettre le principe du prélèvement à la source, rejoignant ainsi le petit groupe des pays bénéficiant de cette exception positive, favorable au maintien de l'attractivité financière de la place monégasque pour les non-résidents de la Principauté.

Votre Rapporteur tient à préciser, afin que toute confusion soit écartée, que le présent accord ne vise que les personnes physiques non résidentes à Monaco et établies dans un Etat membre de l'Union Européenne. Ainsi, les Monégasques, les personnes physiques ayant le statut de résidents en Principauté, les personnes résidentes d'un pays tiers à l'Union ainsi que les personnes morales sont exclus de son champ d'application.

Si les Etats tiers ont tous obtenu des contreparties externes aux accords négociés avec l'Union Européenne, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale se félicite que Monaco ait également bénéficié d'un allègement des contraintes propres à l'accord.

Ainsi, s'agissant de l'article 12, alors que les accords signés par les autres Etats tiers stipulent que l'échange de renseignements porte sur des actes constitutifs d'un délit de fraude fiscale ou d'une infraction équivalente, la Principauté de Monaco a obtenu que l'échange d'informations, demandé au titre de l'article 12, porte sur un délit d'escroquerie fiscale, notion plus restrictive que celle de fraude fiscale et similaire à celle retenue par la Suisse. Soulignons que cette notion d'escroquerie fiscale impliquera, pour que le délit permettant l'échange d'informations soit constitué, l'existence de manœuvres frauduleuses et non pas seulement l'inexactitude ou l'erreur. Ainsi ce délit sera défini de manière plus étroite que ne l'est habituellement le délit de fraude fiscale, ce qui va restreindre les cas possibles d'incrimination. Il en résulte néanmoins la nécessité d'introduire en droit interne monégasque le délit d'escroquerie fiscale. Le Conseil National attend d'être rapidement saisi du projet de loi y afférent qui sera alors examiné avec célérité par la Commission, compte-tenu des délais devant être respectés. Toutefois, la Commission des Finances précise que ce délit d'escroquerie fiscale n'existera en droit interne monégasque que du fait de l'accord conclu avec l'Union Européenne. Le Conseil

National veillera à ce que sa définition soit restreinte au strict champ d'application de cet accord.

De plus, l'échange d'informations sur demande faite au titre d'une infraction équivalente ne sera quant à lui effectif que lorsque les autres Etats tiers auront eux-mêmes défini, dans le cadre des conventions qu'ils seront amenés à conclure, quels seront les faits incriminés. Il faut là-encore rappeler que les échanges d'informations obligatoires pour la Principauté ne pourront concerner que le champ de l'accord lui-même.

Enfin, les accords conclus avec les autres Etats tiers stipulent que l'Etat requis communique les informations demandées lorsque l'Etat requérant a des raisons de soupçonner que les faits reprochés peuvent constituer une fraude fiscale. L'article 12 de l'accord signé par Monaco spécifie pour sa part, de manière beaucoup plus limitative, que les renseignements sont fournis, non pas en cas de simple soupçon, mais lorsque les faits font l'objet d'une procédure administrative, civile ou pénale. La Principauté a donc obtenu qu'une simple allégation ne soit pas suffisante si elle n'est pas accompagnée d'éléments de preuve ayant motivé le déclenchement d'une procédure.

S'agissant des contreparties externes obtenues par la Principauté, la déclaration d'intention complétant l'accord du 7 décembre 2004 stipule que l'Union Européenne accepte d'initier des négociations avec la Principauté relatives à des accords dans le domaine de certains instruments financiers et des services d'assurance.

Le Conseil National souhaite vivement que le futur accord avec l'Union Européenne permette le développement en Principauté du secteur des assurances, élément indispensable d'une place financière dynamique, étant observé que certains Etats comme le Luxembourg ont réussi une remarquable percée dans ce secteur.

Votre Rapporteur souhaiterait, en conclusion, insister sur les points suivants :

L'accord conclu avec l' Union Européenne, et objet du présent projet de loi d'approbation de ratification, a été signé par Monaco en qualité d'Etat tiers à l'Union Européenne. Cela signifie en particulier que la signature de cet accord n'est nullement liée à l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe. Compte tenu de la confusion qui persiste dans certains esprits, votre Rapporteur tient à rappeler que l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe sont deux entités absolument distinctes l'une de l'autre. Rappelons que le Conseil de l'Europe, dont Monaco est membre depuis le 5 octobre 2004, concentre son action sur les droits de l'homme et la démocratie alors que l'Union Européenne, dont Monaco n'est pas membre et n'a aucune intention de le devenir, élabore des instruments juridiques visant notamment au bon fonctionnement du grand marché des biens et services dont la convention sur la fiscalité de l'épargne fait partie.

La Commission souhaite vivement que cet accord demeure une mesure exceptionnelle dont l'existence ne saurait ultérieurement ouvrir la voie à une remise en cause progressive de l'ensemble des spécificités qui font le particularisme et l'attractivité de Monaco. Le Conseil National tient ainsi à affirmer solennellement qu'il n'accepterait en aucun cas et sous aucun prétexte de voter en faveur de l'instauration de tout nouvel impôt concernant les Monégasques et les résidents.

En tout état de cause, le constat que la Commission des Finances peut faire aujourd'hui sur la compétitivité de la place financière monégasque est tout à fait positif. Celle-ci prend acte, comme l'a déclaré M. le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie, que le volume des capitaux gérés à Monaco à la fin du mois de janvier 2005 correspondait au niveau des dépôts et des titres présents en Principauté au mois de mars 2001, juste avant l'éclatement de la « bulle » boursière liée aux nouvelles technologies. Il n'est d'ailleurs pas déraisonnable d'envisager que la signature de cet accord puisse avoir pour conséquence indirecte l'installation en Principauté de non-résidents disposant d'importants capitaux d'ores et déjà gérés par les institutions financières de la place. Certains d'entre eux pourraient en effet choisir de fixer leur résidence à Monaco où il n'est plus nécessaire de vanter la qualité de la

vie, mais également les avantages en termes de stabilité des institutions et de sécurité. Au plan relationnel, la proximité de la Principauté permettrait facilement à ces personnes aujourd'hui non résidentes, de mieux « connaître » leurs gestionnaires de fonds et d'établir avec eux un dialogue fréquent et de confiance, plutôt que de limiter leurs relations à de simples contacts téléphoniques à distance.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.