

RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI, N° 884,
RELATIF AUX DROITS D'ENREGISTREMENT EXIGIBLES SUR
LES MUTATIONS DE BIENS ET DROITS IMMOBILIERS

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale :

M. Alexandre BORDERO)

Le projet de loi relatif aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers a été transmis accompagné d'une déclaration d'urgence au Conseil National le 21 juin 2011. Il a été officiellement déposé lors de la Séance Publique du 28 juin 2011, soit aujourd'hui même, et renvoyé le même jour devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, qui avait néanmoins commencé son examen bien avant cette date.

En effet, l'étude du présent projet de loi a débuté très en amont du dépôt officiel et, contrairement à ce que certains voudraient faire croire, les Elus du Conseil National n'ont pas « découvert » le texte le 21 juin 2011. Un rappel historique est ici nécessaire afin d'éviter que ce texte primordial pour les recettes de l'Etat, et donc pour l'intérêt général, soit instrumentalisé à des fins purement politiciennes.

Ainsi, le 9 mars 2011, le Gouvernement présentait, en Commission Plénière d'Etude, les grandes orientations retenues par le présent projet de loi, indiquant concomitamment que plusieurs professionnels de la place financière monégasque, à savoir le Président de l'A.M.A.F., le président de la Chambre Immobilière Monégasque, le Président du Conseil

Economique et Social et d'un notaire monégasque, avaient contribué à l'élaboration du dispositif. Cette présentation, bien que n'étant pas assortie d'un projet de loi à proprement parler, était très détaillée et permettait d'ores et déjà de cerner les principaux points de ce projet. Sans entrer dans le détail technique, cette réunion avait permis d'évoquer la baisse des droits d'enregistrement pour les cessions dites « *transparentes* » par opposition à celles dites « *opaques* », deux termes sur lesquels votre Rapporteur reviendra par la suite. Le système déclaratif et l'existence d'un mandataire agréé avaient également été mentionnés de sorte que le raisonnement en terme de changement d'ayant droit économique ou de bénéficiaire économique effectif était connu depuis cette date. En outre, lors de cette réunion, le Gouvernement nous avait fait part de ses prévisions d'amélioration des recettes dans l'hypothèse du vote de cette réforme de la fiscalité immobilière monégasque.

Cette Commission Plénière d'Etude a également été l'occasion pour les Elus du Conseil National d'approuver, à l'unanimité des présents, le principe de la création d'un groupe de travail mixte sur la question de la réforme des droits de mutation. La création de ce groupe obéissait à des impératifs de discrétion, de célérité ainsi qu'à la volonté, partagée par tous, de ne pas paralyser davantage un marché immobilier plutôt atone.

Le Conseil National désignait ses représentants au sein dudit groupe lors d'une Commission des Finances et de l'Economie Nationale du 15 mars 2011 : Jean-François Robillon, Alexandre Bordero, Marc Burini, Claude Cellario, Philippe Clerissi, Pierre Lorenzi, et Anne Poyard-Vatrican.

Le 25 mars 2011, les Elus du Conseil National rencontraient, lors d'une première réunion du groupe de travail mixte, les experts gouvernementaux qui, en leur présence, ont fait part de leur approbation des principes de cette réforme et de sa concrétisation. Cette réunion a confirmé les premières pistes qui avaient été fournies par le Gouvernement et permis d'apporter des réponses satisfaisantes aux questions posées.

Faisant suite à cette première réunion, le Gouvernement adressait un avant-projet de loi le 5 mai 2011 de manière à ce qu'une première présentation puisse être faite lors d'une nouvelle réunion du groupe de travail. A ce stade, il est important de remarquer que cet avant-projet reprenait toutes les pistes dégagées lors des réunions précédentes tout en procédant à un encadrement de plus en plus subtil des différents actes susceptibles d'entraîner le non paiement des droits de mutation.

Par deux courriers, respectivement du 10 et 15 juin 2011, le Gouvernement faisait parvenir « l'avant-projet final », ainsi que son exposé des motifs, afin qu'ils puissent être présentés aux Elus lors d'une nouvelle Commission Plénière d'Etude. A quelques points près, cette dernière version de l'avant-projet de loi ne différait pas de la version présentée lors de la réunion du 6 mai. Par la suite, trois réunions de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale ont été programmées en vue de l'étude de ce texte.

Votre Rapporteur peut donc dire que cette réforme, réclamée depuis des années par les Elus de la Majorité du Conseil National et qui est soumise au vote ce soir, est connue des Elus du Conseil National depuis plus de trois mois. Il importait peu, d'ailleurs, d'avoir participé ou non au groupe de travail puisque le Secrétariat Général du Conseil National assurait la diffusion systématique à tous les Elus du Conseil National des avant-projets dès leur réception. Le déroulement de la procédure législative qui vient d'être exposé permet de comprendre sans mal la brièveté des délais entre le dépôt officiel du texte et sa soumission au vote en Séance Publique.

Et cela permet également de comprendre que ce même dépôt ait été assorti d'une déclaration d'urgence. Celle-ci prévoit, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, que le projet de loi qu'elle accompagne doit impérativement être inscrit à l'ordre du jour de la plus prochaine Séance Publique. De plus, cette mesure ne peut être refusée et il appartient en conséquence aux Elus de prendre leur responsabilité en adoptant ou

non le projet de loi si celui-ci correspond à leurs attentes et leur paraît aller dans le sens de l'intérêt général.

Je me permets d'insister en rappelant que ce texte est réclamé de longue date par des Elus des Majorités qui se sont succédé au Conseil National. Depuis 2003, l'impossibilité, pour l'Etat Monégasque, de percevoir les droits de mutation consécutifs aux cessions de parts sociales ou d'actions qui, bien que portant sur des biens immobiliers situés en Principauté, ne pouvaient être connues en raison de leur passation à l'étranger, a été systématiquement évoquée par la Majorité du Conseil National lors des séances préparatoires liées à l'étude du Budget de l'Etat. Depuis 2006, le Gouvernement informait d'ailleurs régulièrement le Conseil National qu'une étude était en cours pour essayer d'endiguer ces pratiques, qu'un projet de loi devait être déposé à la fin de chaque année et fournissait quelques exemples de mesures. La réforme des droits de mutation était sans conteste l'arlésienne du droit monégasque.

Pour autant, on trouve une certaine constance dans les solutions proposées par le Gouvernement Princier :

- définition de la notion de détention directe ou indirecte d'un bien ;
- introduction de l'obligation de déclarer les ayants-droit économiques d'une société étrangère propriétaire ou titulaire de biens ou droits immobiliers en Principauté ;
- établir un taux des droits d'enregistrement attractif en vue de favoriser l'attribution des biens immobiliers à des personnes physiques ou à des entités juridiques que l'on qualifierait aujourd'hui de transparentes.

La question du fonctionnement même du dispositif restait néanmoins floue, comme par exemple, le choix d'une taxation annuelle ou, au contraire, lors de l'acte translatif. En toute hypothèse, il fallait impérativement connaître le moyen par lequel l'Administration allait être informée des cessions de parts ou d'actions faites en méconnaissance de ses droits et la solution préconisée par le présent projet de loi est assez récente. Elle consiste, non pas dans la taxation du changement de propriétaire à proprement parler, mais dans le changement de

bénéficiaire économique effectif tel que défini par le présent projet de loi. Pour ce faire, les entités juridiques concernées – et elles sont nombreuses – devront désigner un mandataire agréé qui aura pour mission de signaler annuellement le changement, ou éventuellement l'absence de changement, de bénéficiaire économique effectif. En cas de changement, un droit équivalent à 4,5 % de la valeur vénale du bien immobilier sera perçu par l'Etat monégasque.

Ces considérations techniques ne doivent cependant pas occulter l'importance des objectifs de ce projet de loi.

Ainsi, il s'agit de mettre un terme, d'abord à l'inégalité fiscale qui permet à ce jour à certains acheteurs de biens immobiliers en Principauté de ne payer aucun droit de mutation, alors que tous les autres en restaient redevables. Ensuite, de mettre fin à une situation qui spoliait l'Etat monégasque de son dû. En effet, comment accepter que, selon les estimations, 60 à 80 % des biens immobiliers faisant l'objet de transactions échappaient en totalité au seul et unique droit exigé par l'Etat monégasque. Enfin, comme le rappelle très justement l'exposé des motifs, les montages juridiques ne cessent de se complexifier et il est impératif de doter le droit monégasque des outils juridiques à même d'enrayer cette pratique. C'est donc pour ces raisons que le projet de loi englobe un très grand nombre d'entités et d'opérations juridiques, se refusant par là même de créer des exceptions à la marge qui auraient été autant de failles dans les mailles du filet. Nous sommes bien loin de la problématique des années 1970 où la pratique consistait à « céder » un bien immeuble au travers des parts de sociétés civiles.

Ainsi, le système de déclaration concernera toute entité juridique titulaire de droits réels sur tout ou partie d'un bien immobilier situé en Principauté, sous réserve bien évidemment de trois exceptions fort logiques. La première porte sur les sociétés civiles immatriculées à Monaco dont les associés sont des personnes physiques agissant pour leur propre compte (en principe présumé) et dont l'identité est connue de la Direction des Services Fiscaux. La deuxième concerne les sociétés civiles immatriculées en Principauté qui seraient détenues par d'autres SCI immatriculées et remplissant les mêmes conditions que celles qui viennent juste d'être exposées. La troisième et dernière concerne les sociétés dont les titres

sont admis à la négociation sur un marché réglementé et qui ont été agréées par les Autorités monégasques. Toutes ces exceptions s'expliquent par l'existence de contrôles efficaces permettant de garantir l'absence d'opacité desdites structures.

En outre, s'agissant des SCI immatriculées à Monaco, l'exclusion se comprend encore davantage puisque la taxation de la cession de parts se fait au travers du système classique instauré en 1972 qui, quant à lui, ne concernait pas les sociétés en commandite ou les sociétés anonymes. Notons d'ailleurs que cette exclusion trouve sa source dans un amendement présenté par le Rapporteur de la loi n° 926 du 8 décembre 1972. Elle avait d'ailleurs été acceptée par le Gouvernement puisque, à l'époque, l'autorisation préalable et la possibilité de son retrait avaient été considérés comme suffisants pour se prémunir contre les éventuelles dérives. Force est de constater que le discours est tout autre aujourd'hui. Les actes emportant cession de parts demeurent bien évidemment pris en compte, il s'agit d'un acquis. D'autres sont concernés, le présent projet de loi prend le soin de les viser expressément. Il en est ainsi : des actes qui portent augmentation ou réduction du capital social, des actes emportant dissolution d'entités juridiques ou encore des actes entraînant le changement de nationalité ou de formes juridique des entités visées par le présent projet de loi.

Si cette diversité est révélatrice de la volonté de créer le dispositif le plus complet possible, l'originalité du présent projet de loi se situe davantage dans l'application des taux de taxation en fonction d'hypothèses identifiées. L'augmentation des recettes liées à la perception des droits de mutation n'est pas la seule finalité du projet de loi n° 884. Il est tout aussi important de disposer d'un système de taxation qui corresponde aux meilleurs standards internationaux, et plus particulièrement ceux exigés par l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).

Par conséquent, le projet de loi entend poser aussi un système d'incitation à la transparence qui se traduit principalement de deux manières : une modification des taux, d'une part, et une application distributive des taux modifiés, d'autre part.

Le droit monégasque soumet actuellement les actes translatifs de propriété à une taxation de 6,5 % à laquelle il convient d'ajouter le droit de 1 % prévu pour la transcription hypothécaire, ce qui revient à un taux de 7,5 %. Le projet de loi propose de réduire ce taux pour le faire passer à 4,5 % sur l'entière valeur vénale du bien. Il faut en outre constater le remplacement du droit proportionnel de transcription hypothécaire par un droit fixe de 10 euros. Pour autant, le taux de 7,5 % ne disparaît pas. Deux taux seront désormais applicables selon les circonstances.

Au cours des travaux préparatoires, la question du taux unique s'est bien évidemment présentée. Votre Rapporteur pourrait même dire qu'un certain nombre de personnes y étaient clairement favorables. Il est vrai qu'un taux unique aurait eu pour mérite d'assurer la visibilité et une meilleure compréhension du droit applicable, ce qui, pour les professionnels comme pour les acquéreurs, est un gage de sécurité et d'attractivité. Néanmoins, prévoir un taux unique ne remplirait qu'imparfaitement les objectifs clairement attribués au présent projet de loi, plus spécifiquement quant à l'image de transparence qu'il entend véhiculer. Bien que Monaco n'entende nullement pénaliser les structures « offshore », il est important, dans une logique de renforcement de l'exemplarité de la place financière monégasque, de ne pas favoriser leur multiplication. De plus, quand bien même on pourrait craindre la réaction des investisseurs, il ne faudrait tout de même pas oublier que le principe sera désormais celui d'un taux réduit puisque ce taux passe de 7,5 % à 4,5 %, soit une baisse de 40 %.

Il est indéniable que nombre de biens immobiliers sont gérés par des structures offshore pour des raisons de « savoir-faire » ou de légitime confidentialité. Pour autant, l'utilisation des structures offshore, telle qu'elle est faite actuellement, est préjudiciable pour les finances de l'Etat. Il faudra cependant que le raisonnement soit suivi jusqu'au bout de sorte que, si le Gouvernement entend privilégier la gestion « onshore », il faudra qu'il donne concomitamment aux professionnels de la place monégasque les instruments économiques, financiers et juridiques leur permettant d'être compétitifs face à la concurrence. Le « law shopping » est un facteur qu'il est primordial de ne pas sous-estimer.

Toujours est-il que le maintien de deux taux s'imposait donc de lui-même dans la mesure où il est la clé de voûte du dispositif d'incitation. C'est ainsi que les changements de bénéficiaires économiques effectifs, qui sont nécessairement des personnes physiques, seront taxés à hauteur de 4,5 %. De même, toutes les mutations de propriété qui étaient visées à l'article 13 bis de la loi n° 580 ne se verront plus appliquer le taux de 6,5 % mais celui de 4,5 % lorsqu'elles seront réalisées au profit d'une personne physique ou d'une société civile immatriculée à Monaco.

Inversement, lorsque les mutations visées à l'article 13 bis auront lieu au profit d'entités opaques comme les sociétés civiles dont l'actif social est détenu directement ou par l'intermédiaire d'une participation dans d'autres sociétés civiles, le taux sera de 7,5 %. De la même manière, le taux de 7,5 % est utilisé pour permettre une taxation plus forte d'opérations qui dissimuleraient des transferts de droits réels portant sur des biens immobiliers : augmentation ou réduction de capital ou encore création d'entités juridiques nouvelles. Ce même taux sera également appliqué dans les hypothèses de sous-évaluation de la valeur vénale des biens.

Au final, La Commission considère que le dispositif mis en place est cohérent et techniquement satisfaisant.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre Rapporteur va désormais exposer les remarques, observations voire les interrogations soulevées par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale lors de l'examen du présent texte.

* *

*

Le changement de bénéficiaire économique effectif est au cœur du nouveau dispositif. Toutefois, cela n'a de sens que si ce dispositif est appliqué. C'est à ce niveau qu'intervient le mandataire agréé sur lequel repose l'effectivité du système déclaratif. Il devra s'assurer que la déclaration soit faite dans les délais impartis et qu'elle soit conforme aux informations qui lui auront été communiquées par le représentant légal de l'entité juridique concernée.

Ce mandataire ne sera pas une « boîte aux lettres » mais un intervenant actif devant remplir ses missions avec diligence et probité. Il est soumis au secret professionnel et donc sera le seul garant de la confidentialité recherchée par certains investisseurs. Parmi les obligations énoncées à l'article 8 du présent projet de loi, un point a attiré l'attention de la Commission : celui de la référence au « *délai raisonnable* ». Il n'est certes pas question d'imposer un délai fixe et quantifié qui pourrait être préjudiciable au bon fonctionnement du dispositif. Pour autant, la Commission considère, quant à elle, qu'un délai raisonnable se comprend comme allant d'un mois à trois mois. Par conséquent, elle souhaitait savoir si le Gouvernement avait, de son côté, une interprétation différente.

Autre élément non négligeable, le mandataire agréé engagera sa responsabilité pénale s'il se rend coupable de fausse déclaration ou tout simplement s'il méconnaît les obligations qui sont à sa charge. A ce titre, le projet de loi l'incite à la plus grande vigilance lorsque le représentant légal de l'entité ne lui communique pas les éléments nécessaires au bon accomplissement de sa mission.

Précisons néanmoins que le mandataire agréé n'est en aucun cas dans l'obligation de donner l'identité du ou des bénéficiaires économiques effectifs à la Direction des Services Fiscaux, pas plus qu'à n'importe quelle autre Autorité, monégasque ou étrangère. Seul le changement ou l'absence de changement doit être communiqué.

Au vu de l'importance du rôle du mandataire agréé, le Conseil National a souhaité, dès les réunions préparatoires, attirer l'attention du Gouvernement sur ses nécessaires qualités. Sur ce point, l'article 5 prévoit que le mandataire agréé sera choisi parmi les

professionnels de la place monégasque. En Commission Plénière d'Etude, le Gouvernement a indiqué qu'il pourrait s'agir d'experts-comptables, d'avocats, de banques, d'agents immobiliers ou des *corporate service provider* autorisés à exercer en Principauté. L'appartenance à cette seule qualité ne sera toutefois pas suffisante puisque, comme son nom l'indique, le mandataire agréé devra faire l'objet d'un agrément par le Directeur des Services Fiscaux.

Sans fixer les critères au sein même du texte de loi – leur détermination relevant davantage du pouvoir réglementaire – la Commission a souhaité poser les qualités auxquelles ils devaient renvoyer et que tout mandataire agréé se devait de posséder.

L'article 5 du présent projet de loi est donc complété de la manière suivante :

Article 5
(Texte amendé)

(...)

Aux fins de cet agrément et sans préjudice des dispositions du premier alinéa, le mandataire doit répondre aux conditions de moralité, d'honorabilité, de qualification et de compétence professionnelle nécessaires à l'accomplissement de sa mission et disposer des structures ainsi que de l'organisation adéquates à son bon fonctionnement.

* *

*

L'article 13 du présent projet de loi crée en droit monégasque le principe de la taxation à raison du changement de bénéficiaires économiques effectifs. Deux éléments doivent ici être évoqués.

Le premier concerne les entités tenues de procéder à la déclaration. Les dispositions de l'article 2 du présent projet de loi excluent les sociétés civiles immatriculées en Principauté, à l'exception de celles ayant une forme anonyme ou en commandite. S'agissant des sociétés en commandite, la Commission trouve étonnant qu'il ne soit pas fait de distinctions entre la société en commandite simple, qui est une société de personne et par hypothèse transparente, et la société en commandite par actions qui, en droit monégasque, répond à un régime voisin de celui de la société anonyme. Elle souhaiterait que le Gouvernement apporte en Séance Publique les raisons de ce choix.

Le second porte sur l'assiette de la taxation qui concerne « l'entière valeur vénale du bien ». Cette disposition n'a pas manqué de surprendre, que ce soit lors des travaux préparatoires comme de l'étude en Commission. En effet, certaines cessions peuvent n'être que partielles et représenter une part très faible de l'ensemble du bien immeuble. Il était alors plus logique d'asseoir la taxation proportionnelle sur la valeur vénale de la quote-part, comme c'est le cas pour les sociétés transparentes, et non sur l'ensemble du bien. Interrogé sur ce point au cours des travaux préparatoires, le Gouvernement a expliqué que ce choix était, d'une part, parfaitement volontaire, et, d'autre part, devait être analysé parallèlement au système de déclaration mis en place. La déclaration doit permettre de savoir si, au cours d'un laps de temps identifié, les biens ou droits immobiliers ont fait l'objet d'un changement de bénéficiaire économique effectif. Il n'est cependant pas envisagé d'avoir connaissance du nombre exact de ces changements au cours d'une même période. Qu'il y ait un ou plusieurs changements, le droit d'enregistrement ne sera perçu qu'une seule fois sur le dernier bénéficiaire économique effectif, contrairement aux opérations visées à l'article 13 bis pour lesquelles la taxation intervient lors de la passation de l'acte. Il s'agit d'une forme de faveur qui doit avoir une compensation. Au final, le choix de prendre pour assiette l'entière valeur vénale du bien est le résultat d'un arbitrage entre intérêts différents. La Commission en prend donc acte. Elle invite toutefois les Services Fiscaux à faire preuve de bon sens dans la mise en œuvre du dispositif, ce qui, nous n'en doutons pas, sera assurément le cas.

* *

*

L'article 15 prévoit trois situations dans lesquelles le droit de 4,5 % ne sera pas appliqué. Parmi ces situations figurent les hypothèses de dévolution successorale ou de libéralité dès lors que celles-ci ont pour bénéficiaires soit le conjoint, soit les ascendants ou descendants en ligne directe. Il ne faudrait bien évidemment pas que cette loi préjudicie aux structures familiales et aille à contre-courant des principes du droit fiscal monégasque.

Au cours des travaux préparatoires, la question des relations entre collatéraux au premier degré a été soulevée, puisque, pour ces derniers, l'article 15 de la loi n° 580 du 29 juillet 1953 prévoit qu'un droit proportionnel de 8 % est applicable en cas de mutation. Il faut impérativement éviter que, par application cumulative de l'article 13 du projet de loi et 15 de la loi n° 580, les mutations entre frères et sœurs soient taxées à 12,5 %. Là encore, la Commission appelle à faire preuve de bon sens dans l'application du nouveau dispositif.

* *

*

La dernière remarque faite par la Commission est d'ordre général et porte sur la référence, au sein des articles 17, 22, 24, 25, 40 et 41, à, je cite : « *la loi n°... du ...* ». Bien que relativement peu fréquente, il ne faut pas s'en alarmer outre mesure. Cette expression est ici nécessaire car le présent projet de loi, s'il crée une loi nouvelle, modifie aussi des lois plus anciennes comme la loi n° 580 précitée. La spécificité des notions et des taux évoqués par le présent projet de loi rend donc nécessaire ce renvoi précis à la loi.

Il suffira simplement d'avoir à l'esprit que ce corps de phrase devra être remplacé lorsque la date et le numéro de la loi seront connus de tous, c'est-à-dire, au moment de sa publication au Journal de Monaco. Il suffira par la suite d'intégrer cette rectification purement matérielle.

* *

*

Ainsi que votre Rapporteur l'exposait, le présent projet de loi est un texte primordial pour les recettes de l'Etat. En cette période d'incertitudes économiques, avant même de s'intéresser à la création de nouvelles recettes, il est impératif de s'assurer que celles qui existent déjà sont correctement collectées. Le texte de loi qui nous est présenté s'inscrit dans cette démarche et, ce faisant, il répond à une demande récurrente du Conseil National depuis de nombreuses années. Il est de plus essentiel que le Gouvernement fasse preuve de pédagogie et explicite désormais ouvertement le nouveau dispositif, tant aux professionnels de la place qu'aux investisseurs désireux de s'implanter en Principauté. C'est une étape cruciale si on veut que cette réforme unique en Europe remporte tout le succès que l'on peut en attendre.

Il faut le rappeler, ce texte rétablit enfin l'équité entre tous les investisseurs. En effet, jusqu'à présent, ceux qui optaient pour la transparence se voyaient fortement pénalisés par rapport à ceux qui préféraient l'opacité et échappaient ainsi aux droits de mutation. Ce ne sera plus le cas dorénavant et toutes les structures juridiques devront s'acquitter des droits de mutations prévus par la loi.

On peut se féliciter de la baisse considérable des droits de mutation qui passent de 7,5 % à 4,5 % soit une baisse de 40 %. C'est un signe fort adressé aux investisseurs du monde entier. Quel autre pays aujourd'hui en Europe peut se vanter de proposer une telle baisse de ses taxes ? Cette mesure, n'en doutons pas, va certainement donner un coup de pouce à notre marché immobilier atone depuis la crise de 2008.

Enfin, ce texte va améliorer la perception des droits de mutations et par conséquent les recettes budgétaires. Il va donc dans le sens des intérêts de l'Etat.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces remarques, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.