

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 903, MODIFIANT
LA LOI N° 1.381 DU 29 JUIN 2011
RELATIVE AUX DROITS D'ENREGISTREMENT EXIGIBLES SUR
LES MUTATIONS DE BIENS ET DROITS IMMOBILIERS

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

Alexandre BORDERO, Président de la Commission)

Le projet de loi modifiant la loi n° 1.381 du 29 juin 2011 relative aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers a été transmis au Conseil National le 10 août 2012 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 903. Il a été renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Économie Nationale qui avait eu à connaître de l'examen du projet de loi, n° 884, relatif aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers, voté lors de la Séance Publique du 28 juin 2011.

Votre Rapporteur souhaite rappeler l'importance de cette réforme, réclamée depuis de nombreuses années par les Élus du Conseil National et allant dans le sens des intérêts de l'État. En effet, depuis 2003, l'État Monégasque n'était pas en mesure de percevoir les droits de mutation consécutifs aux cessions de parts sociales ou d'actions, étant donné que leur passation était considérée comme se déroulant sur le territoire étranger, alors même qu'elles portaient sur des biens immobiliers situés sur le territoire de la Principauté de Monaco. Cette pratique avait pour conséquence de contourner les droits financiers dus à l'État, mais également d'alimenter la spéculation en matière de vente d'appartements.

La réforme de 2011 a donc permis d'endiguer cette pratique, ce qui était particulièrement nécessaire en cette période d'optimisation des recettes budgétaires.

Ce texte n'a cependant pas fait l'unanimité durant son étude, certaines voix s'étant élevées en vue de faire obstruction à son vote. Nous avons entendu bon nombre de propos alarmistes, certains prédisant une fuite des investisseurs.

Au demeurant, la réforme a finalement porté ses fruits et les chiffres sont assez évocateurs. En effet, si on effectue une comparaison, on se rend compte que, sur une période d'une dizaine d'années, de 1999 à 2008, le nombre moyen de transactions immobilières enregistrées auprès du Service des Hypothèques de la Direction des Services Fiscaux, était de l'ordre de 415 opérations par an. Ce nombre a accusé un net recul entre 2009 et 2010 jusqu'à tomber à 221 opérations par an. L'impact négatif occasionné par la chute du volume annuel des reventes immobilières a été d'autant plus accentué par le fait que le montant moyen des reventes tendait à croître, d'autant que les transactions immobilières se réalisaient sur la base d'opérations fortement onéreuses.

Devant cet état de fait et sous l'impulsion de la majorité du Conseil National, le Gouvernement Princier a décidé d'ajuster la régulation applicable afin d'augmenter la perception de ses recettes, tout en proposant un dispositif hautement attractif.

Un an après le vote de la loi, il ne fait aucun doute, dans l'esprit de la Commission que j'ai l'honneur de présider, que les résultats sont fortement probants et incontestables : en période glissante sur l'année qui a suivi son entrée en vigueur, 344 transactions ont été conclues contre une moyenne de 245 transactions sur les trois périodes précédentes. Plus concrètement, en volume de transactions, cela représente une augmentation de près de 40 % !

S'agissant des recettes de l'Etat, dont il convient de rappeler qu'elles comprennent aussi bien des droits exigibles sur les transactions immobilières que ceux exigibles sur les successions comportant des biens immobiliers, la Commission considère que l'objectif du Conseiller des Finances et de l'Économie Nationale est atteint, voire largement dépassé : alors que le Gouvernement espérait atteindre près de 43 millions jusqu'en 2014, le dispositif a d'ores et déjà permis de percevoir près de 77 millions d'euros !

Qu'il soit permis à Votre Rapporteur d'observer, sans aucune polémique - tous les esprits étant désormais apaisés -, que loin de faire de l'obstruction à la perception des recettes, ce dispositif a permis d'en lever de substantielles. J'ajouterais que c'est bien la conjonction de la diminution des taux et de l'augmentation de l'assiette, de manière concomitante, qui a permis d'obtenir à ce jour ces excellents résultats.

On peut par ailleurs se féliciter de l'action concertée de la majorité du Conseil National et du Gouvernement Princier qui ont travaillé de concert sur l'élaboration de ce dispositif, aboutissant à une loi primordiale et d'une grande technicité.

Si cette loi doit être modifiée aujourd'hui de façon très marginale, c'est à la suite d'une décision du tribunal suprême qui a été saisi d'un recours en annulation contre la loi n° 1.381 du 29 juin 2011 engagé par certaines sociétés monégasques dont les intérêts ont directement été impactés par la réforme, au motif que ses dispositions seraient contraires à la Constitution.

Afin d'illustrer mes propos, je rappelle que l'un des griefs évoqués portait sur la non-conformité de l'article 2 avec l'article 17 de la Constitution consacrant le principe d'égalité. Selon les dires des sociétés requérantes, l'article 2 de la loi, en assujettissant à l'obligation de déclaration annuelle auprès de la Direction des Services Fiscaux « *toute entité juridique titulaire de droits réels sur un ou plusieurs biens immobiliers (...), quel que soit le lieu de son siège social ou la législation qui lui est applicable* », créerait un régime fiscal différent entre

les sociétés civiles immobilières immatriculées à Monaco détenues par des personnes physiques et les sociétés anonymes monégasques, rompant ainsi l'égalité des Monégasques devant la loi.

De la même manière, les articles 13 et 17 de la loi ont été contestés dans le sens où ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant les charges publiques, dès lors qu'elles apparaîtraient traiter différemment les personnes physiques et les sociétés civiles immobilières connues de l'administration. De plus, s'ajouterait le fait que les personnes composant ces entités juridiques ne seraient pas nécessairement connues de l'administration, ce qui traduirait le souhait du Législateur d'avoir connaissance de personnes physiques détentrices finales des immeubles situés à Monaco.

Le tribunal suprême, statuant sur ces différents griefs, a estimé que les différences de traitement étaient justifiées par des raisons d'intérêt général et en rapport avec l'objet de la loi, et a donc rejeté ces griefs, validant ainsi la quasi-totalité du dispositif.

Une seule disposition a été déclarée inconstitutionnelle. Il s'agit de l'article 47 de la loi n° 1.381 que le tribunal suprême a jugé non conforme à l'article 24 de la Constitution.

Cet article instituait, à titre temporaire, un régime de faveur prévoyant la taxation, au taux de 1 %, des opérations de dissolution de sociétés étrangères et de transfert de leurs biens immobiliers à des personnes physiques ou à des structures transparentes – il est d'ailleurs à noter que les recettes encaissées à ce titre se sont élevées à 0,5 M€ au 2^{ème} semestre 2011 et à 0,4 M€ au 1^{er} trimestre 2012. Cependant, le tribunal suprême a considéré que cette disposition portait atteinte au libre exercice du droit de propriété, en ce qu'elle limitait, à un an, la durée durant laquelle les opérations visées sont assujetties à un droit proportionnel de 1 %. Cette période transitoire a, en effet, été jugée trop brève, étant précisé que le coût de cette transformation s'ajoutera nécessairement à celui de l'application antérieure du régime institué par l'article 13.

Le présent projet de loi est donc la conséquence directe de la décision du tribunal suprême du 4 juillet 2012 annulant l'article 47 de la loi n° 1.381, susvisée.



Aux fins de répondre aux préoccupations exprimées par le tribunal suprême, il est proposé de porter à trois ans le régime transitoire d'incitation à la transparence, et ce, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit au 1^{er} juillet 2011. Toutefois, pour bénéficier de cette mesure incitative, les personnes physiques doivent être en mesure d'établir leur qualité de bénéficiaire économique au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Le délai retenu apparaît pertinent eu égard aux objectifs poursuivis. Il est en effet nécessaire d'éviter que cette latitude perdure durant une trop longue période. En effet, un délai plus long pourrait avoir pour conséquence de priver l'administration de la possibilité pratique de vérifier la déclaration du redevable. Cela créerait une brèche permettant d'entériner des mutations en les déguisant en régularisations *a posteriori* par le biais de cette mesure incitative, et donc dans le seul but de bénéficier du taux préférentiel de 1 % au lieu de la différence de 3 % que constituerait le passage de 7,5 % à 4,5 %. Il est évident qu'une telle pratique porterait un grave préjudice aux recettes de l'État.

La réforme proposée par le Gouvernement apparaît donc justifiée et pleinement appropriée, tant au regard du contexte économique et budgétaire, qu'à l'aune des exigences posées par le tribunal suprême.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite donc à voter en faveur du présent projet de loi.