



CONSEIL NATIONAL
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

N° 936

Le 9 novembre 2015

**RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI N°936 PORTANT
MODIFICATION DE LA LOI N°1381 DU 29 JUIN 2011
RELATIVE AUX DROITS D'ENREGISTREMENT EXIGIBLES
SUR LES MUTATIONS DE BIENS ET DROITS
IMMOBILIERS MODIFIEE**

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

Le projet de loi n° 936 portant modification de la loi n°1381 du 29 juin 2011 relative aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers modifiée a été transmis au Conseil National le 30 avril 2015. Il a été déposé en Séance Publique et renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale le 26 mai 2015.

Il a pour objet, comme l'indique son exposé des motifs, la pérennisation du dispositif d'incitation fiscale instaurée par la loi n°1381 du 29 juin 2011.

Votre rapporteur souhaite effectuer, dans un premier temps, un bref rappel historique sur cette loi ainsi que sur les motifs qui ont conduit le Gouvernement à légiférer dans ce domaine. Dans un second temps, nous détaillerons le dispositif en lui-même ainsi que les modifications qui y sont apportées et qui sont soumises, aujourd'hui, au vote de la Haute Assemblée.

En 2011, les effets de la crise économique mondiale déclenchée par le krach financier de 2008 se faisaient encore ressentir, même en Principauté. Le budget de l'Etat présentait des déficits depuis 2009 :

- 61,3 millions d'euros en 2009,
- 78 millions d'euros en 2010,
- 51,7 millions d'euros en 2011.

C'est dans ce contexte international morose que le Gouvernement décidait de s'engager dans une politique de retour à l'équilibre budgétaire à travers une politique de maîtrise des dépenses et d'optimisation des recettes fiscales.

Sur le plan des recettes, le Gouvernement constatait un ralentissement du nombre de transactions sur le marché immobilier monégasque.

Par ailleurs, depuis des années, un grand nombre des transactions s'effectuait par le biais de montages juridiques permettant d'éviter le paiement des droits de mutation. Le Trésor était ainsi privé d'une part substantielle de recettes relatives à ces opérations immobilières dont le changement de propriétaire se faisait sans enregistrement.

Votre rapporteur rappelle que les droits de mutation représentaient sur les années 2009 à 2011 entre 6,5 et 8% du total des recettes de l'Etat.

Dans ce contexte, le Gouvernement jugeait nécessaire de se doter d'un nouveau dispositif fiscal permettant d'une part, d'accroître les recettes perçues par l'Etat en matière de droit de mutation- même lorsque les acquisitions de biens sont réalisées par le biais de sociétés opaques - et, d'autre part, d'inciter les investisseurs à avoir recours à des structures plus transparentes.

Un projet de loi était donc transmis par le Gouvernement au Conseil National le 21 juin 2011, accompagné d'une déclaration d'urgence.

La loi n° 1381 relative aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers était votée en Séance Publique le 28 juin de la même année.

Cette loi prévoyait dans ses chapitres I et II des dispositions relatives à l'obligation pour toute entité juridique titulaire de droit sur un bien immobilier en Principauté, de procéder à une déclaration annuelle et de se faire représenter par un mandataire. Ce dernier doit avoir connaissance du bénéficiaire économique effectif de l'entité juridique propriétaire à Monaco et se doit de signaler à l'administration fiscale tout changement de bénéficiaire, chaque année, entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre.

Le chapitre III traitait des droits exigibles. Ceux-ci étaient ramenés de 7,5% à savoir 6,5% de droit d'enregistrement et 1% de droit de transcription hypothécaire à 4,5% et un droit de transcription fixe de 10 euros, pour les opérations qui s'effectuent de manière transparente.

Par ailleurs, une autre mesure incitative temporaire offrait la faculté aux structures dite « opaques » de transmettre à leurs bénéficiaires économiques effectifs les droits dont elles étaient titulaires sur des biens immobiliers situés à Monaco, en s'acquittant d'un droit d'enregistrement fixé à 1%. La faculté de procéder à une liquidation-attribution supportant un droit de 1% d'enregistrement fût rendue temporaire aux fins d'inciter les structures à sortir de l'opacité.

Cette disposition, qui présentait un délai limité à une année, a donné lieu à des recours constitutionnels sur la base de l'article 24 de la Constitution qui énonce que : « La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité, établie et versée dans les conditions prévues par la loi. »

Par une décision en date du 4 juillet 2012, le Tribunal Suprême jugeait le délai fixé par cette loi contraire au droit de propriété tel qu'il figure dans la Constitution en ce qu'il limitait à un an la durée pendant laquelle les opérations visées étaient assujetties à un droit proportionnel de 1%.

Le Gouvernement a donc soumis au vote du Conseil National un nouveau projet de loi n° 903 portant modification de l'article 47 de la loi n° 1.381 du 29 juin 2011 relative aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers.

Lors de la Séance Publique du 8 octobre 2012, la loi n° 1.393 du 9 octobre 2012 portant le délai d'un an à trois ans était votée.

Ce délai fixé par la loi est arrivé à expiration fin juin 2014. A cette date, eu égard aux nombreux dossiers encore en cours d'instruction, le Gouvernement a décidé de prolonger le délai *ex-legem* afin de permettre aux administrés concernés de bénéficier du dispositif jusqu'à la fin de l'année 2014.

A la demande de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, un bilan a été effectué dans le courant du premier trimestre 2015.

Suite à ce bilan et aux échanges avec la Haute Assemblée, le Gouvernement a décidé de déposer le projet de loi n° 936 soumis ce jour à notre examen.

Ce projet de loi comporte deux dispositions, la première consiste à pérenniser le dispositif dans le temps dans la mesure où, de l'avis du Gouvernement, celui-ci s'est révélé efficace à la fois en matière d'accroissement des recettes mais aussi en ce qui concerne l'objectif de transparence poursuivi.

Ainsi, pour les sociétés ayant choisi la transparence, les droits d'enregistrement sont fixés désormais à 4,5% et ceci sans limitation de temps.

La seconde disposition consiste à supprimer le droit proportionnel de 4,5% en cas de dissolution des entités opaques qui emporterait attribution de droits sur des biens immobiliers situés en Principauté.

A ce jour, de nombreux dossiers sont en attente de régularisation dans la mesure où le dispositif s'est « éteint » en fin d'année 2014.

C'est pourquoi, il a semblé impératif à la Commission des Finances et de l'Economie Nationale d'étudier le projet de loi n° 936 dans les plus brefs délais même si celle-ci n'a pas pu établir de manière certaine que le dispositif fiscal mis en place en 2011 dans des conditions de marché immobilier en crise est à l'origine du redressement des recettes de l'Etat en matière de droits de mutation immobilière.

Toutefois, l'examen de ces recettes fiscales fait apparaître qu'elles se sont accrues de manière régulière et conséquente d'année en année depuis cette période. En effet, rappelons qu'elles se sont élevées, hors donations et successions, à 68,6 millions d'euros en 2012, 74 millions d'euros en 2013 pour atteindre 103,7 millions en 2014, ce qui est loin d'être négligeable pour le budget de l'Etat.

La Commission considère que le fait de rendre durable ce dispositif apporte une sécurité juridique et une stabilité en matière de fiscalité qui ne peut être que favorable aux investisseurs. En outre, l'avis des professionnels de la place corrobore celui de la Commission des Finances en faveur de la pérennisation de ce dispositif.

C'est pourquoi, votre rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi.