

RAPPORT SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 252,
RELATIVE A L'ENCADREMENT DE LA PROFESSION DE MARCHAND DE BIENS

(Rapporteure au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale :
Mme Karen ALIPRENDI-DE CARVALHO)

La proposition de loi relative à l'encadrement de la profession de marchand de biens a été déposée au Secrétariat Général du Conseil National le 15 octobre 2020 et enregistrée par celui-ci sous le numéro 252. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la Séance Publique du même jour, au cours de laquelle elle a été renvoyée devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

A l'origine des travaux ayant conduit à l'élaboration de la présente proposition de loi, votre Rapporteure rappellera que le Conseil National a, dès le début de la mandature, attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'encadrer l'activité de marchand de biens, au regard de la double problématique que représentait, d'une part, la multiplication du nombre de personnes exerçant cette activité sur le territoire monégasque et, d'autre part, le risque de spéculation immobilière qui pouvait en résulter.

Rejoignant les préoccupations exprimées par les élus, le Gouvernement a inscrit, en janvier 2020, cette profession sur la liste des activités considérées comme étant suffisamment représentées, qui dénombrait alors plus de 290 entités, considérant, d'une part, que ce nombre était suffisant pour permettre de répondre aux besoins de la Principauté et, d'autre part, que l'autorisation de nouveaux acteurs serait susceptible de nuire à ce secteur d'activité, et donc à une partie de l'économie.

A titre d'illustration, on relèvera que, selon les indications fournies dans le Rapport d'évaluation de la Principauté de Monaco, en date du 19 septembre 2013, issu du 4^{ème} cycle d'évaluation du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO), 17 personnes exerçaient l'activité de marchand de biens en 2012, contre 312 aujourd'hui, selon les chiffres récemment

communiqués par le Gouvernement. Sur un territoire de 2 km², avec plus de 140 agences immobilières installées à Monaco, il apparaissait donc indispensable de contenir cette situation, pour stabiliser le marché et préserver les acteurs économiques concernés. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a confirmé qu'il n'était pas envisageable, à ce jour, d'examiner la possibilité d'ouvrir à nouveau ce secteur d'activité à de nouvelles demandes, rejoignant ainsi le souhait exprimé par les élus du Conseil National. Il convient toutefois de préciser que cette limitation ne concerne que les personnes soumises à autorisation. En d'autres termes, celles soumises à déclaration, c'est-à-dire les nationaux, ne sont pas impactées par cette limitation.

Si l'inscription de cette activité sur la liste des professions suffisamment représentées permet désormais de réguler le nombre de marchands de biens en Principauté, répondant ainsi, en partie, aux inquiétudes des professionnels de l'immobilier, y compris de certains marchands de biens, il n'en demeurerait pas moins nécessaire d'encadrer cette profession, notamment au regard de certaines dérives passées, pouvant nuire, tant à cette profession, qu'au secteur de l'immobilier et, plus généralement, à la réputation de la Principauté.

Pour comprendre l'intérêt d'une telle législation, on rappellera que la profession de marchand de biens relève actuellement du régime de droit commun d'autorisation et de déclaration d'exercer, prévu par la loi n° 1.144, du 26 juillet 1991, concernant l'exercice de certaines activités économiques, modifiée. L'activité de marchand de biens n'est donc pas régie par une loi spécifique, alors même que les autres professionnels de l'immobilier sont soumis, quant à eux, aux dispositions de la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

Dès lors, en consacrant un statut propre à la profession de marchand de biens, la proposition de loi entend renforcer son assise dans le secteur de l'immobilier, favorisant ainsi une synergie avec les agents immobiliers, tout en offrant aux nationaux qui souhaiteraient se lancer dans ce secteur, un cadre transparent et protecteur.

En effet, s'il est communément admis que le marchand de biens est celui qui achète un bien pour le rénover et le revendre, en effectuant une plus-value, il n'existe pas aujourd'hui de définition de cette activité, ni de critères à proprement parler encadrant la réalisation de ces opérations. Le marchand de biens n'est en réalité appréhendé, en droit monégasque comme en

droit français, qu'à travers le régime fiscal spécifique dont il bénéficie. On soulignera, à cet égard, que ce régime est très avantageux, si ce n'est exceptionnel, puisque le marchand de biens exerçant à Monaco bénéficie, à la fois d'une exonération totale des droits de mutation, à la condition toutefois de revendre le bien dans un délai de quatre ans, mais aussi d'une option pour ne pas payer la TVA sur la marge, renonçant corrélativement à la récupération de toute TVA préalablement payée. Cette option est financièrement intéressante, dès lors que le montant des travaux et frais liés à l'activité est inférieur à la marge réalisée, ce qui explique qu'en pratique, aucun marchand de biens n'ait semble-t-il, à ce jour, opté pour la TVA sur la marge.

Outre ces avantages fiscaux indéniables, on relèvera également qu'aucun montant minimal d'investissement n'est exigé pour la réalisation des travaux de rénovation du bien acquis. Ainsi, il a pu être porté à la connaissance des élus que certains marchands de biens réalisent de simples travaux de confort, en revendant le bien avec une marge importante, non taxée, et sans apporter une réelle amélioration au bien. Cette pratique concourt ainsi à une augmentation artificielle du prix de l'immobilier, dont il pourrait découler, à terme, un risque de bulle spéculative, préjudiciable à l'image de la Principauté.

Aussi, l'objectif de ce texte est-il de valoriser et de protéger les professionnels, qui contribuent à produire de la valeur ajoutée et à enrichir le patrimoine immobilier, en les distinguant de ceux qui profitent d'une réglementation parcellaire et très avantageuse en la matière, au détriment des intérêts de l'Etat.

Votre Rapporteur soulignera, à cet égard, que les représentants de l'Association Monégasque de Marchands de biens, rencontrés dans le cadre de l'étude de ce texte, ont accueilli favorablement le fait de réglementer cette activité, souhaitant une professionnalisation de ce secteur et une sélection qualitative des opérateurs. En effet, comme le précise très justement l'exposé des motifs, la présente proposition de loi ne doit pas être considérée comme un signe de défiance à l'égard de ces professionnels, qui participent au dynamisme économique de la Principauté et à la valorisation des biens immobiliers. En encadrant cette activité, ce texte entend, au contraire, renforcer la contribution de ces professionnels au développement de l'économie monégasque, en s'assurant de l'effectivité des plus-values, tout en la rendant plus attractive pour l'Etat, en modifiant le régime fiscal dérogatoire dont bénéficient actuellement les marchands de biens. Cela permettrait ainsi, tout particulièrement en cette période économique complexe, de faire bénéficier l'Etat de nouvelles recettes budgétaires.

Prenant la mesure de ces enjeux, à la fois pour le parc immobilier monégasque et pour les recettes de l'Etat, les auteurs de la proposition ont donc fait le choix d'ériger l'activité de marchand de biens en une nouvelle profession réglementée, en la dotant d'un cadre législatif autonome, au même titre que les professionnels visés par la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 précitée. Pour ce faire, et sans entrer dans les détails, la proposition de loi prévoit :

- s'agissant des conditions d'exercice : un mécanisme de déclaration pour les personnes de nationalité monégasque et d'autorisation d'exercice pour les personnes de nationalité étrangère domiciliées en Principauté ;

- en ce qui concerne les règles d'exercice de cette activité : l'obligation de justifier, dans le cadre de la déclaration ou de la demande d'autorisation, de l'obtention d'une garantie financière de la part d'une banque ou d'un établissement financier habilité à donner caution et ayant son siège ou sa succursale en Principauté, ainsi que la souscription d'un contrat d'assurance, couvrant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle ;

- la modification du régime fiscal privilégié, puisque l'exonération des droits de mutation dont ils bénéficient serait désormais partielle, et conditionnée à la réalisation de travaux dans un délai de trois ans, éventuellement prorogeable un an. Plus précisément, le marchand de biens devra s'acquitter d'un droit d'enregistrement à hauteur de 2,25 % de la valeur du bien acquis, ce pourcentage correspondant à la moitié du taux applicable pour les ventes de biens réalisées au profit de personnes répondant aux critères de transparence, énoncés par la loi n° 1.381 du 29 juin 2011, relative aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers ;

- et, enfin, l'obligation de réaliser un certain montant de travaux, à hauteur de 5 % de la valeur vénale du bien acquis. Concrètement, le marchand de biens devra avoir recours à des travaux de rénovation d'envergure, ce qui sera d'autant plus perceptible dans le secteur ancien, où la qualité de vie des résidents pourrait être grandement améliorée, grâce aux travaux effectués, en favorisant notamment les travaux de rénovation énergétique des bâtiments, pour accompagner la démarche de transition énergétique de la Principauté. En outre, des mesures incitatives, par des remboursements de TVA, seraient possibles, dès lors que le marchand de

biens justifie que les travaux réalisés ont été accomplis par une entreprise de la Principauté, profitant ainsi à l'économie locale.

Si le dispositif projeté n'a pas soulevé de difficultés particulières à l'occasion de l'étude du texte en Commission, certaines dispositions ont toutefois fait l'objet de discussions, sur lesquelles votre Rapporteur souhaite s'attarder un instant.

Ainsi, en premier lieu, s'agissant de la délivrance des autorisations d'exercice, les membres de la Commission se sont interrogés sur le contrôle exercé par le Ministre d'Etat, du caractère suffisamment représenté de la profession, préalablement à la délivrance de l'autorisation. Si certains élus ont évoqué l'opportunité d'instaurer un *numerus clausus*, il a finalement été considéré que cette solution était trop contraignante, en ce qu'elle impliquait de fixer un seuil pour une période donnée, alors même que les besoins du marché peuvent rapidement évoluer. La solution proposée dans le texte, correspondant déjà aux prérogatives du Ministre d'Etat, a donc été préférée. D'une manière générale, et sans remettre en cause, en l'espèce, la décision du Gouvernement, que les élus avaient sollicitée, votre Rapporteur souhaite souligner l'importance de la transparence et de l'objectivité des critères conduisant à fermer un secteur d'activité à de nouvelles demandes d'autorisation, pour la bonne compréhension de la mesure.

En deuxième lieu, la question s'est posée du contrôle de l'effectivité des travaux, relevant que les factures pourraient être fictivement gonflées. Considérant l'enjeu de ces travaux, à la fois pour la valorisation du patrimoine immobilier et pour la qualité de vie des résidents de la Principauté, une attention particulière de la part des Services de l'Etat sera sans doute nécessaire, pour éviter tout abus.

Concernant, en troisième lieu, le nouveau régime fiscal envisagé, il a été observé que les marchands de biens devraient désormais investir, *a minima*, 7,25 % de la valeur du bien acquis, en cumulant les droits de mutation de 2,25 % et le montant de 5 % des travaux, ce qui constitue un changement majeur par rapport à la situation actuelle, où les marchands de biens sont exonérés fiscalement et n'ont pas l'obligation de réaliser les travaux. Aussi, craignant que le statut de marchand de biens ne soit pas suffisamment attractif, puisqu'il serait plus intéressant financièrement de s'acquitter du taux de 4,5 % applicable aux personnes répondant aux critères de transparence, il a été suggéré par certains membres de la Commission, de réduire les droits

de mutation, tout en conservant le montant minimal des travaux. Si ce raisonnement se comprend d'un point de vue arithmétique, il a été relevé que les travaux apporteront une modification substantielle de la valeur intrinsèque du bien, de sorte que l'investissement de départ pourrait être largement compensé par la suite, en appliquant une marge plus élevée lors de sa revente.

De surcroît, s'il est vrai qu'une personne peut effectuer, ponctuellement, une opération d'achat pour revendre sans être qualifiée de marchand de biens, il a été relevé que les Services compétents de l'Etat pourraient, en revanche, considérer, par exemple, que la récurrence de ces opérations répond à la définition de l'activité de marchand de biens, énoncée à l'article 1^{er} de la proposition de loi. Autrement dit, si un particulier venait à se livrer, de manière habituelle, à des opérations d'acquisition et de revente, il pourrait encourir un risque de requalification en marchand de biens professionnel, ce qui aurait pour conséquence de l'exposer à des sanctions pénales ou à l'application de majorations des droits d'enregistrement. Aussi, bien que ce régime soit moins avantageux financièrement, cette personne ne pourrait pas se soustraire au statut de marchand de biens, dès lors qu'elle effectue, à titre habituel, les opérations visées par la loi.

Au vu de ces éléments, il a donc été décidé de ne pas modifier le régime fiscal envisagé par la proposition de loi.

Enfin, en dernier lieu, la Commission s'est interrogée sur le sort des éventuelles personnes qui auraient domicilié cette profession dans un local à usage d'habitation dont l'Etat est propriétaire. En effet, dans la mesure où la loi n° 1.490 du 23 juin 2020, relative à la domiciliation d'une activité professionnelle dans un local à usage d'habitation dont l'Etat est propriétaire, ne s'applique qu'aux activités visées à l'article premier de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 précitée, à savoir « *les activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles [...] à l'exception des activités ou des professions dont l'accès est déjà soumis à autorisation* », il a été relevé que l'activité de marchand de biens, soumise à une nouvelle législation, ne pourrait pas bénéficier de cette domiciliation. Dès lors, dans un souci d'équité vis-à-vis des autres professions réglementées, qui ne sont pas autorisées à domicilier leur activité ou société, à l'instar des agents immobiliers ou avocats, les membres de la Commission ont décidé de ne pas créer d'exception pour la profession de marchand de biens. Pour autant, à titre bienveillant pour nos compatriotes et leur famille, les membres de la Commission ont

inséré une disposition de préservation, encadrée dans le temps, de l'autorisation de domiciliation délivrée antérieurement à la loi.

On le voit donc, le dispositif projeté a vocation à professionnaliser l'activité de marchand de biens, tout en contribuant à la préservation du patrimoine immobilier et au développement de l'économie monégasque. A ce titre, les représentants de la Chambre Immobilière Monégasque, consultés dans le cadre de l'étude de ce texte, n'ont pas manqué de saluer la qualité du dispositif, qu'ils considèrent équilibré et innovant, tenant compte des spécificités du secteur de l'immobilier monégasque.

Cela étant, outre quelques ajustements formels, les élus ont souhaité apporter des améliorations au texte, qui retranscrivent les principales orientations suivantes :

- d'une part, le renforcement des conditions d'accès à la profession de marchand de biens, par l'élargissement du critère de résidence à tous les administrateurs et associés, de nationalité étrangère, de la personne morale sollicitant l'autorisation d'exercer. Cela a conduit, dans le même esprit, à exclure les sociétés anonymes et sociétés en commandite par actions de la liste des sociétés pouvant exercer l'activité de marchand de biens, pour lesquelles la législation ne prévoit pas d'obligation de résidence à Monaco des actionnaires, ce qui serait contraire à l'essence même de ces sociétés ;

- d'autre part, la prise en compte, au titre des dispositions transitoires, de certaines situations antérieures à la loi, pour un meilleur accompagnement des professionnels déjà autorisés.

Telles sont les précisions introductives dont votre Rapporteuse souhaitait faire état, avant d'en venir, à présent, à la présentation des amendements effectués par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.



En premier lieu et d'un point de vue formel, la Commission a procédé à trois amendements, destinés à apporter des éclaircissements à certaines dispositions.

Ainsi, tout d'abord, un ajustement a été opéré à l'article 1^{er}, s'agissant de la référence au caractère habituel, considérant qu'il avait davantage vocation à s'appliquer, non pas à la profession de marchand de biens, mais aux opérations réalisées par ce dernier.

Il s'agit en effet de deux critères distincts, les opérations d'achat en vue d'une revente devant être réalisées, d'une part, de manière habituelle, ce qui permet d'exclure du dispositif les particuliers réalisant ponctuellement de telles opérations et, d'autre part, dans le cadre d'une profession, c'est-à-dire que le marchand de biens doit avoir la volonté de tirer des ressources de leur accomplissement, la poursuite d'un but lucratif étant essentielle pour qualifier le marchand de biens de commerçant.

Aussi, la référence à la notion d'habitude a été déplacée à l'article 1^{er}, qui a donc été amendé en conséquence.

Ensuite, les membres de la Commission ont souhaité préciser, pour éviter toute ambiguïté, que le montant des travaux réalisés par le marchand de biens s'entend « *toutes taxes comprises* », ce qui a conduit à modifier l'article 16.

Enfin, s'agissant de l'article 20, il a été décidé de préciser, dans un souci de parallélisme avec l'article 19, que si la personne physique de nationalité étrangère ne dispose plus d'une adresse à Monaco, ou si la personne morale ne dispose plus de siège social en Principauté, l'autorisation délivrée pourra être suspendue ou privée d'effet. L'article 20 a donc été amendé en ce sens.



En deuxième lieu, et comme exposé précédemment dans la partie générale du rapport, les membres de la Commission ont souhaité élargir la condition tenant à la résidence en Principauté des marchands de biens. Les discussions intervenues à ce sujet ont abouti à l'adoption de deux amendements.

Le premier concerne le critère de résidence des personnes physiques de nationalité étrangère, conditionnant la délivrance de l'autorisation. Les élus ont remarqué que cette condition, qui s'applique aux demandes d'autorisation d'exercice en nom personnel, n'était pas prévue pour les administrateurs ou associés étrangers de la personne morale sollicitant l'autorisation. Dans un souci de cohérence et pour un meilleur encadrement, il a donc été décidé d'ajouter, au titre des conditions de délivrance de l'autorisation prévues à l'article 7, la condition de résidence effective en Principauté des associés et administrateurs de la société sollicitant l'autorisation d'exercice. L'article 7 a donc été amendé en ce sens.

Le deuxième amendement, directement lié au précédent, a trait à la liste des sociétés pouvant exercer la profession de marchand de biens. Dans la mesure où la Commission a souhaité ajouter le critère de résidence des associés et administrateurs, il a semblé cohérent d'exclure les sociétés anonymes et sociétés en commandite par actions de la liste prévue à l'article 4, pour lesquelles une telle condition serait particulièrement contraignante pour les actionnaires, notamment en ce que la circulation des actions n'est pas soumise à autorisation. Cette modification a conduit à amender, corrélativement, les articles 6 et 21, faisant référence à ces sociétés.

Dans le même temps, un délai de mise en conformité d'un an a été inséré, à l'article 25, pour les sociétés anonymes et sociétés en commandite par actions qui, au jour de l'entrée en vigueur de la loi, exerceraient une activité de marchand de biens, sur le fondement d'une autorisation administrative d'exercer accordée en application des dispositions de l'Ordonnance du 5 mars 1895 sur les sociétés anonymes et en commandite par actions, modifiée.

Ainsi, les articles 4, 6, 21 et 25 de la proposition de loi ont été modifiés, pour tenir compte de l'exclusion de ces sociétés.



En troisième et dernier lieu, s'agissant de la domiciliation de l'activité de marchand de biens évoquée précédemment, la Commission a souhaité introduire, au sein des dispositions transitoires, un nouvel article 28, pour tenir compte des autorisations de domiciliation délivrées antérieurement à la loi.

Ainsi, pour les marchands de biens autorisés, avant l'entrée en vigueur de la loi, à domicilier leur activité dans un local à usage d'habitation dont l'Etat est propriétaire, il est prévu que l'autorisation de domiciliation délivrée pour une durée indéterminée, en application du troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 1.490 précitée, produise ses effets pour une durée de deux ans, qui commencerait à courir à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Il a ainsi été jugé opportun et équilibré de permettre à ceux qui dépendaient auparavant de la loi n° 1.144, précitée, de disposer du temps nécessaire pour se conformer aux nouvelles règles liées à la profession.

Pour les sociétés bénéficiant d'une autorisation de domiciliation pour une durée de deux ans, en application du quatrième alinéa de l'article 5 de la loi n° 1.490, l'article 28 prévoit, dans un souci de bienveillance, que ladite autorisation continuera de produire ses effets jusqu'à l'expiration de cette durée.

Tel est l'objet de l'article 28, nouvellement introduit au sein de la proposition de loi.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter la proposition de loi, telle qu'amendée par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.