

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 1048,
PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE FISCAL

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

Monsieur Franck JULIEN)

Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre fiscal a été déposé au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 22 octobre 2021, sous le numéro 1048. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la Séance Publique du 24 novembre 2021, au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie.

A titre liminaire, il importe à votre Rapporteur de souligner que, si l'Assemblée comprend la nécessité pour l'Etat de rechercher de nouvelles recettes, il est de sa responsabilité de veiller à la justesse et l'équilibre de toute réforme fiscale.

Ce projet de loi a pour objet d'ajuster des dispositions d'ordre fiscal compte tenu des évènements majeurs qui se sont déroulés au cours de ces trois dernières années.

D'une part, ce projet fait suite à la crise de la Covid-19 durant laquelle l'économie monégasque a subi un ralentissement important. Ainsi, et alors que le budget de

l'Etat dépend principalement des recettes liées à la taxe sur la valeur ajoutée, l'année 2020 a été marquée par un déficit de 103,2 millions d'euros. Heureusement, et comme le rappelle l'exposé des motifs, *« ce déficit ne sera pas une dette pour les générations futures grâce au Fonds de Réserve Constitutionnel de sorte que l'optimisme est de rigueur »*. Toutefois, cet événement nous rappelle que les recettes fiscales sont susceptibles d'évoluer. Il ne s'agit donc pas de se reposer sur l'acquis d'une prospérité économique constante à l'heure où les crises se multiplient autour de nous. La guerre en Ukraine, l'augmentation des prix de l'énergie, l'inflation globale qui en découlent ainsi que des défis majeurs comme le changement climatique appelle une adaptation constante des recettes fiscales de la Principauté.

A ce titre, et quand bien même le Budget de l'Etat continue d'afficher annuellement un résultat excédentaire, la Commission a pris note de la nécessité pour le Gouvernement de trouver de nouvelles recettes. Toutefois, les dispositions prévues par le projet de loi initial n'auraient que des conséquences limitées sur les recettes budgétaires, notamment au regard des investissements en cours et futurs, et de leurs coûts importants.

Aussi, en termes de prévisibilité, votre Rapporteur attire l'attention du Gouvernement sur la double nécessité :

- de s'assurer que les projections de dépenses d'investissements soient largement affinées au moment du lancement d'un projet afin d'éviter tout dérapage important des coûts ;
- et d'établir un prévisionnel précis des recettes budgétaires afin de bénéficier d'une visibilité budgétaire sur les années à venir.

D'autre part, ce projet de loi répond aussi à l'exigence de lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, et la corruption, et s'inscrit dans l'engagement du Conseil National de se conformer aux recommandations du Rapport Moneyval. Plus précisément, il vise à rendre le

régime fiscal des sociétés transparentes plus attractifs et, parallèlement, à renforcer la taxation des sociétés opaques.

Ainsi, compte tenu de ce contexte, plusieurs types d'ajustements ont été prévus par le projet de loi. La Commission a longuement échangé sur l'opportunité de ces différents ajustements, en ayant toujours pour objectif de prévoir des mesures justes, équitables et équilibrées, non seulement vis-à-vis des finances de l'Etat mais également vis-à-vis des assujettis. La Commission tient à ce titre à remercier les différentes entités consultées qui ont bien voulu apporter leur contribution et échanger à ce sujet, en particulier la Chambre immobilière monégasque, le Syndicat des promoteurs immobiliers et les professions réglementées concernées par le texte.

Les premiers ajustements, au Chapitre premier du projet de loi, ont pour objet d'augmenter les différents droits d'enregistrement prévus par la législation, de dix euros à cinquante euros. Tel sera le cas, notamment, de l'enregistrement des actes constitutifs d'un gage de monnaie ou de valeurs mobilières ou encore des actes translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles situés en pays étrangers. Dans la mesure où ce droit fixe de dix euros était demeuré inchangé depuis le passage à l'euro, en 2000, et compte tenu du caractère raisonnable de l'augmentation proposée par le projet de loi, la Commission n'a pas vu d'objection à cet ajustement. S'il a un temps été envisagé par la Commission de moduler le montant des droits d'enregistrement fixes selon les actes concernés, cette solution n'a finalement pas été retenue, la Direction des services fiscaux ayant indiqué préférer, par souci de cohérence et de simplicité, un droit d'enregistrement fixe unique pour tous les actes.

D'autres types d'ajustements, au Chapitre II du projet de loi, concernent les droits d'enregistrement proportionnels. A ce jour, la loi n° 580 du 29 juillet 1953 portant aménagement des droits d'enregistrement et d'hypothèques, modifiée, prévoit :

- En son article 13 bis : un droit d'enregistrement proportionnel à 7,50 % pour toute une liste d'actes (adjudications, ventes, reventes, cessions,

rétrocessions et tous autres actes civils et judiciaires translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux, etc.) ;

- En son article 12 : un droit d'enregistrement proportionnel à 4,50 %, par exception, lorsque certains de ces actes sont réalisés par des sociétés considérées comme transparentes. Ne sont cependant visés ici que les actes réalisés au profit d'une personne physique ou d'une société civile immatriculée à Monaco, à l'exclusion des sociétés anonymes, des sociétés en commandite et plus généralement des sociétés commerciales.

Avec le présent projet de loi, le Gouvernement a souhaité modifier ces droits d'enregistrement, augmentant les taux de 7,50 % et de 4,50 % précités à, respectivement, 9,50 % et 4,75 %. Dans son exposé des motifs, le Gouvernement explique qu'il considère que le taux de 7,50 %, qu'il souhaite augmenter à 9,50 %, est selon lui applicable aux sociétés opaques. Pourtant, ce dernier taux est applicable à toute une série d'opérations visées à l'article 13 bis précité, sans qu'il ne soit opéré de distinction entre les opérations réalisées par des sociétés considérées comme transparentes ou opaques.

Dans un souci d'équité, les membres de la Commission ont souhaité distinguer le régime applicable des sociétés transparentes de celui des sociétés opaques. Dès lors, ils n'ont pas jugé opportun d'aggraver le taux appliqué aux sociétés transparentes mais, inversement, il leur est apparu pertinent d'augmenter celui appliqué à l'égard des sociétés considérées comme non transparentes.

Dans ce cadre, afin de prévoir une taxation plus juste en fonction de la transparence ou de l'opacité de la société, la Commission a :

- Accepté l'augmentation du taux de 4,50 % à 4,75 %, appliqué notamment aux personnes physiques et aux sociétés civiles, autres que les sociétés anonymes ou en commandite, lorsqu'elles sont considérées comme

transparentes et réalisent certains actes listés par la loi, compte tenu de l'impact financier raisonnable qu'aura cette mesure pour ces personnes ;

- Elle a ensuite entendu conserver, à l'égard des sociétés transparentes, le taux de 7,5 %, qui s'applique à toute une série d'opérations visées à l'article 13 bis de la loi n° 580 du 29 juillet 1953, modifiée, précitée. Ce taux s'applique ainsi, notamment, aux sociétés anonymes, aux sociétés en commandite et aux sociétés commerciales ;

- Enfin, elle a souhaité porter le taux initialement prévu à 9,5 % par le Gouvernement à 10 % pour les actes visés à l'article 13 bis, lorsqu'ils sont réalisés par une société considérée comme opaque, que celle-ci soit civile ou commerciale. A ce titre, en accord avec le Gouvernement, la Commission a défini les sociétés non transparentes comme toute entité juridique dont les bénéficiaires économiques effectifs ne sont pas des personnes physiques agissant pour leur propre compte ou *« des personnes morales dont les documents officiels permettant de connaître l'identité des bénéficiaires économiques effectifs au jour de la réalisation de l'opération sont portés à la connaissance de la Direction des services fiscaux par un mandataire agréé visé à l'article 5 de la loi n° 1.381 du 29 juin 2011 relative aux droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens et droits immobiliers, modifiée »*. En effet, le Gouvernement a indiqué à la Commission que les mandataires agréés prévus par la loi n° 1.381 du 29 juin 2011 précitée, étaient d'ores et déjà chargés de recueillir auprès des entités juridiques titulaires de droits réels sur un ou plusieurs biens immobiliers situés sur le territoire de la Principauté, les documents officiels lui permettant de s'assurer de l'identité et de la qualité de ses bénéficiaires économiques effectifs, et de mettre à jour ces informations annuellement.

De cette manière, schématiquement, la Commission a souhaité que trois taux de droit d'enregistrement s'appliquent : un taux de droit commun à 7,5 % et, par exception, un taux à 4,75 % pour certains actes réalisés par les sociétés civiles transparentes et les personnes

physiques, et un taux à 10 % pour les sociétés civiles et commerciales considérées comme opaques.

A l'occasion des discussions intervenues avec le Gouvernement, ce dernier a indiqué que le fait de taxer différemment les mêmes opérations selon qu'elles sont réalisées par des sociétés transparentes ou opaques pourrait entraîner des difficultés de mise en œuvre pratique pour la Direction des services fiscaux. Le Gouvernement a également souligné que cela pourrait entraîner des dérives de la part de certaines entités, susceptibles de faire connaître ou non leurs bénéficiaires effectifs à l'administration fiscale au gré des circonstances, afin d'éviter de se voir appliquer le taux majoré de 10 %. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé à la Commission d'appliquer ce taux de 10 % uniquement aux opérations visées aux chiffres 9° à 12° de l'article 13 bis précité, peu important qu'elles soient réalisées par une société transparente ou opaque. Selon le Gouvernement et la Direction des services fiscaux, ces actes pourraient être considérés comme les plus susceptibles d'abriter des opérations opaques, et une telle disposition aurait permis, en pratique, d'éviter à l'administration fiscale d'avoir à appliquer deux taux pour une même opération, selon que la société est considérée comme transparente ou opaque. Inversement, le Gouvernement proposait d'appliquer un taux de 7,5 % pour toutes les opérations visées aux chiffres 1° à 8° de l'article 13 bis précité, peu important qu'elles soient réalisées par une société transparente ou non.

La Commission n'a cependant pas retenu cette proposition du Gouvernement et a maintenu ses amendements, dans la mesure où :

- Aucun élément ne lui a été communiqué, confirmant précisément que les opérations visées aux chiffres 9° à 12° de l'article 13 bis précité seraient nécessairement opaques ;
- La philosophie des ajustements proposés par la Commission, dans un souci d'équité, vise à taxer différemment les opérations selon qu'elles sont réalisées par des sociétés considérées comme transparente ou non et ne saurait être remise en cause en raison de contraintes techniques. Sur ce point, la Commission en profite pour inviter le Gouvernement à accorder davantage

de moyens à l'Administration fiscale afin qu'elle soit, à l'avenir, en mesure d'appliquer ce type de dispositions, et ce d'autant qu'elles correspondent aux exigences de Moneyval et du G.A.F.I.. A ce titre, à l'occasion des échanges avec le Gouvernement, votre Rapporteur a pris acte avec satisfaction du fait que les crédits nécessaires ont été accordés à la Direction des services fiscaux pour qu'elle se dote des outils adéquats. Les élus seront, dès lors, très attentifs au prochain projet de loi de Budget qui sera déposé.

La Commission a toutefois accepté de prévoir des délais adaptés afin que la Direction des services fiscaux puisse mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, au nouvel article 16 du projet de loi, comme cela est expliqué en partie spéciale du rapport.

La Commission a par ailleurs profité du présent projet de loi pour mener une réflexion sur les augmentations de capital des sociétés commerciales, lesquelles sont soumises à un droit d'enregistrement de 1 % et à un droit de timbre de 0,50 % par la loi n° 223 du 27 juillet 1936 portant codification et modification des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques, modifiée.

La Commission a considéré que le passage de ces droits proportionnels à un droit d'enregistrement fixe, à l'instar de ce qui existe dans le pays voisin, pourrait constituer un élément d'attractivité pour attirer des investisseurs, notamment pour les starts up. La Commission a par conséquent prévu, au sein du Chapitre III du projet de loi, de passer les augmentations de capital des sociétés commerciales d'une imposition proportionnelle totale de 1,5 % à un droit fixe de 50 euros.

Là encore, des discussions ont eu lieu sur le montant fixe retenu, la somme de 50 euros pouvant paraître dérisoire en matière d'augmentation de capital. Aussi, la Commission a indiqué au Gouvernement ne pas être opposée à une augmentation de ce droit fixe.

Cependant, ici aussi, compte tenu du souci de cohérence et de simplicité avancé par la Direction des services fiscaux, et dans la mesure où la somme de 50 euros est celle qui a été retenue au Chapitre premier, le Gouvernement a indiqué que ce même montant pourrait être retenu au titre du droit d'enregistrement en matière d'augmentation de capital.

Le Chapitre IV du projet de loi, anciennement Chapitre III, relatif au régime des droits d'enregistrement applicable aux opérations immobilières soumises à la taxe sur la valeur ajoutée, n'a pas été amendé par la Commission.

Enfin, à l'occasion des échanges intervenus avec le Gouvernement concernant le présent projet de loi, ce dernier a proposé de prévoir, au sein d'un nouveau Chapitre V, une nouvelle contribution dénommée « *contribution touristique* », étant précisé que le Gouvernement a informé la Commission, par courrier en date du 5 juin 2023, que « *les établissements hôteliers ont été informés du souhait d'instaurer une telle taxe sans que des objections formelles n'apparaissent* ».

Cette proposition fait écho à des réflexions menées par certains Conseillers Nationaux et Conseillères Nationales lors des précédentes mandatures. La Commission a donc accueilli favorablement le principe de la création d'une telle contribution et a donc invité le Gouvernement à lui transmettre un projet de rédaction d'articles, auxquels la Commission a apporté quelques modifications.

Aux termes d'échanges constructifs, le Gouvernement et la Commission sont ainsi parvenus à un texte, là aussi, équilibré. En synthèse, les dispositions insérées au sein du projet de loi prévoient que :

- La contribution touristique est établie sur les personnes âgées de plus de dix-huit ans, non domiciliées en Principauté et hébergées dans un hôtel ou une résidence hôtelière de la Principauté ;

- Les séjours dont la durée excède plus de quatre-vingt-dix jours consécutifs sont exemptés de la contribution ;

- A l'initiative de la Direction du tourisme et des congrès, les séjours organisés dans le cadre de manifestations professionnelles de groupe peuvent être exemptés, partiellement ou totalement, de la contribution. Sur ce point, et comme l'a expliqué le Gouvernement dans son courrier précité, « *il est apparu expédient de conserver une certaine attractivité des établissements de la Place dans le cadre de séjours organisés pour des manifestations professionnelles de groupe* » ;

- Le montant de la contribution sera fixé annuellement par arrêté ministériel, selon la catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée de séjour, dans la limite de 15 euros. Ce dernier montant reste un plafond théorique et votre Rapporteur insiste sur le fait que les montants fixés devront rester compétitifs avec ceux pratiqués par les communes limitrophes. La fixation par arrêté ministériel permettra cependant, il est vrai, une certaine souplesse pour adapter, à la hausse ou à la baisse, le montant de la contribution en fonction d'évènements majeurs (comme, par exemple, la Covid-19).

Le Gouvernement et la Commission ont par ailleurs un temps réfléchi à l'extension de cette contribution à l'hébergement à titre onéreux dans un bien immobilier meublé situé en Principauté. Cependant, le Gouvernement a indiqué, que ces mesures pourraient être concrètement difficiles à mettre en œuvre et à contrôler, que très peu de logements seraient concernés en pratique et que, en outre, il n'existait pas de concurrence entre ce type d'hébergement et les établissements hôteliers.

Si la Commission s'est un temps interrogée sur la nécessité d'une taxation uniforme de ces deux catégories en Principauté, elle a toutefois estimé, *in fine*, qu'une telle

contribution, appliquée à l'hébergement à titre onéreux dans un bien immobilier meublé, concernerait que très peu d'opérations en Principauté, et ce pour une recette finalement dérisoire. Cette idée a donc été abandonnée.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre Rapporteur entend apporter maintenant certaines précisions concernant les amendements opérés par la Commission.



Au cours de l'examen du projet de loi, outre des modifications purement formelles qui ne seront pas explicitées, la Commission a procédé aux modifications développées ci-après.

Comme cela a pu être exposé dans la partie générale du présent Rapport, le Chapitre premier du projet de loi a pour objet d'augmenter l'ensemble des droits d'enregistrement fixes prévus par la législation, de 10 euros à 50 euros. Cependant, lors des échanges intervenus avec le Gouvernement, il est apparu que la modification opérée par l'article 8 du projet de loi résultait d'une erreur dans la mesure où cet article modifie l'article 36 de la loi n°223 du 27 juillet 1936 portant codification et modification des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques, modifiée, lequel concerne les « *sociétés holding* ». Or, de fait, les sociétés *holding* à Monaco ne sont plus admises depuis l'Ordonnance Souveraine n° 3.157 du 17 janvier 1946 portant dissolution des sociétés *holding* et prescrivant leur liquidation.

L'article 8 du projet de loi est donc supprimé.



Un nouvel article 10 a été inséré au sein du projet de loi afin de prévoir, comme cela a été expliqué en partie générale, que les opérations énumérées à l'article 13 bis de la loi n° 580 du 29 juillet 1953, modifiée, précitée, lorsqu'elles sont réalisées par une entité juridique considérée comme opaque, sont soumises à un droit d'enregistrement de 10 %.

Ainsi, ces nouvelles dispositions sont insérées au sein de l'article 16 de la loi n° 580 du 29 juillet 1953, modifiée, précitée, lequel liste les opérations soumises à un taux de 10 %.

Un nouvel article 10 est ainsi inséré.



Dans un souci de mise en œuvre du dispositif, la Direction des services fiscaux a alerté la Commission sur la nécessité de prévoir des délais adaptés afin qu'elle puisse mettre en œuvre cette nouvelle disposition. Dans la mesure où ce mécanisme garantit une meilleure effectivité du dispositif, les membres de la Commission l'ont accueilli favorablement. Ils ont donc proposé l'ajout d'un nouvel article 16 au projet de loi en ce sens.

Un article 16 nouveau a donc été inséré.



L'article 15 du projet de loi a été supprimé dans la mesure où, comme il a été expliqué en partie générale, la Commission a entendu conserver le taux de 7,5 % qui s'applique à toute une série d'opérations visées à l'article 13 bis de la loi n° 580 du 29 juillet 1953, modifiée, précitée.

L'article 15 du projet de loi est ainsi supprimé.



A l'article 16 ancien du projet de loi, devenu l'article 15, par parallélisme avec le taux prévu au nouvel article 10 du projet de loi pour les sociétés considérées comme opaques, la Commission a augmenté le taux de 9,50 % à 10 %. Ainsi, les déclarations de bénéficiaires économiques effectifs inexacts seront taxées de la même manière que les sociétés considérées comme opaques.

L'article 16 ancien du projet de loi, devenu l'article 15, est ainsi amendé.



Comme il a été expliqué en partie générale, un nouveau Chapitre III, comprenant un nouvel article 17, a été inséré au sein du projet de loi, afin que les augmentations de capital prévues par la loi n° 223 du 27 juillet 1936, modifiée, précitée, ne soient plus soumises à un droit d'enregistrement de 1 % et à un droit de timbre de 0,50 % mais à un droit fixe de 50 euros.

Ainsi, l'article 17 du projet de loi modifie l'article 29 de la loi n°223 du 27 juillet 1936, modifiée, précitée, en ce sens.

L'article 17 du projet de loi est ainsi inséré.



Un nouveau Chapitre V relatif à la contribution touristique a été inséré au sein du projet de loi, comprenant les nouveaux articles 22 à 29. Outre les précisions déjà apportées au sein de la partie générale, ces nouveaux articles prévoient notamment que :

- Le montant de la contribution est affiché au sein des établissements et la Direction du Tourisme et des Congrès le met à la disposition de toute personne qui désire en prendre connaissance ;
- La contribution est intégralement perçue avant la fin du séjour, même lorsque le paiement du tarif de l'hébergement est exonéré ou différé ;
- La contribution est due par l'établissement même dans le cas où il ne l'aurait pas encaissé. Cependant, en cas de départ soudain et imprévisible d'un assujetti, la responsabilité de l'établissement peut être dérogée à certaines conditions et selon certaines modalités prévues par le texte ;

- Les établissements sont tenus d'établir, aux fins de versement de la contribution, une déclaration conforme au modèle prescrit par l'Administration ;
- Le non-respect de ces dispositions est sanctionné par le paiement d'une amende fiscale et peut entraîner la notification d'un avis de taxation d'office par la Direction des Services Fiscaux. S'agissant plus précisément des amendes prévues, il est souligné que, conformément au souhait de la Commission, un plafond de 15.000 euros par déclaration a été inséré au sein de l'article 27 du projet de loi. Ainsi, en cas d'omissions ou d'inexactitudes relevées dans la même déclaration – lesquelles donnent chacune lieu à l'application d'une amende de 150 euros – cela permettra d'éviter que des erreurs de bonne foi, par exemple informatiques, puissent entraîner l'application d'amendes disproportionnées. Il est par ailleurs précisé que les amendes et pénalités sont acquittées auprès de la Direction des services fiscaux et sont recouvrées sous les mêmes règles qu'en matière de droits d'enregistrement ;
- Le contrôle de ces dispositions est exercé par les fonctionnaires et agents de la Direction des services fiscaux et de la Direction du tourisme et des congrès. Il est prévu que, à cette fin, ils puissent procéder à toutes vérifications sur pièces et sur place et demander aux établissements la communication de toutes pièces comptables et justificatifs. Sur ce point, la Commission a entendu limiter la visite des locaux de l'établissement entre six et vingt-et-une heures, là où le Gouvernement souhaitait prévoir également un accès, en dehors de ces heures, lorsque l'accès au public est autorisé ou lorsqu'une activité professionnelle est en cours. En effet, pour la Commission, ces dernières mesures paraissaient disproportionnées au regard de l'objectif visé ici, à savoir assurer le respect des dispositions en matière de contribution touristique.

Les articles 22 à 29 sont ainsi insérés.



Un nouveau Chapitre VI relatif aux dispositions transitoires a été inséré au sein du projet de loi, comprenant un nouvel article 30. Celui-ci prévoit que :

- Les dispositions prévues aux Chapitres premier à IV du projet de loi sont applicables aux actes présentés à la formalité de l'enregistrement à compter du 1^{er} octobre 2023 ;

- Les dispositions du Chapitre V entrent en vigueur à compter du 1er janvier 2024.

La Commission n'a pas émis d'objection à ces dispositions, proposées par le Gouvernement, qui laisseront le temps aux assujettis de s'adapter en pratique aux nouvelles dispositions du présent projet de loi.

Un nouvel article 30 est ainsi inséré.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur du présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.