

n° 797

Le _____

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 797,
RELATIVE A L'ESCROQUERIE FISCALE
APPLICABLE AUX REVENUS DE L'EPARGNE
PAYES SOUS LA FORME D'INTERETS

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

M. Vincent PALMARO)

Le projet de loi, n° 797, relative à l'escroquerie fiscale applicable aux revenus de l'épargne payés sous la forme d'intérêts a été transmis à notre Assemblée le 26 avril 2005. Il a été déposé à l'occasion de la séance publique du 28 avril 2005, au cours de laquelle il a été procédé à son renvoi devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Le projet de Loi dont notre Assemblée est saisie est la suite logique du vote du 28 avril 2005 par lequel le Conseil National a adopté la loi n° 1.297 approuvant la ratification de l'accord signé le 7 Décembre 2004 entre la Communauté Européenne et la Principauté de Monaco en matière de fiscalité sur les intérêts versés à Monaco sur des fonds déposés en Principauté par des personnes physiques résidant dans un pays de l'Union Européenne et donc non résidentes à Monaco.

Le débat qui a précédé le vote de la loi n° 1.297 est trop récent pour qu'il soit nécessaire de revenir sur le contexte qui a présidé à cet Accord entre la Principauté et l'Union Européenne, qui visait à faire adopter par des pays tiers à l'Union des mesures

équivalentes à celles contenues dans la Directive de l'Union Européenne 2003/48/CE du 3 Juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne payés sous forme d'intérêts.

Nous rappellerons donc que dans le souci de maintenir l'attractivité bancaire de Monaco, la Principauté a choisi une formule adoptée par certains des Pays membres de l'Union et par certains des Pays tiers : cette formule instaure un prélèvement à la source effectué par la Principauté sur les revenus concernés, le produit de ce prélèvement étant reversé pour 75% de son montant au Pays de l'Union où réside le redevable. Ce dernier peut échapper à ce prélèvement, dans le cadre de l'Accord avec l'UE, s'il choisit d'autoriser le payeur des intérêts taxables à faire transmettre les informations nécessaires aux autorités fiscales de son pays de résidence, qui effectuent alors les prélèvements prévus par la réglementation fiscale de ce Pays. Mais la Principauté s'est également engagée à répondre aux demandes d'informations du Pays de résidence sur le redevable s'il apparaissait qu'à l'occasion de la mise en œuvre de la procédure prévue par l'Accord, un délit d'escroquerie fiscale, au sens du droit interne de la Principauté, avait été commis (c'est le sens de l'article 12 de l'Accord du 7 décembre 2004).

La Principauté est donc conduite par l'Accord signé avec la Communauté Européenne le 7 décembre 2004, dont notre Assemblée a approuvé la ratification, à introduire dans sa législation le délit d'escroquerie fiscale cantonné au seul domaine concerné par l'application de cet Accord. C'est la raison d'être du Projet de Loi N° 797.

Passons maintenant à l'examen des sept articles que comporte le texte qui nous est soumis.

L'article premier lie effectivement le délit d'escroquerie fiscale qui va être créé par la future Loi aux seuls faits découlant de la mise en œuvre de l'Accord du 7 Décembre 2004. Cet article n'appelle pas de remarque particulière dès lors qu'il est conforme à l'esprit dans lequel le Conseil National a approuvé la ratification de cet Accord.

Les articles 2 à 6 consacrent les incriminations constitutives dans notre droit interne du délit d'escroquerie fiscale. Leur contenu est essentiel car, rappelons le, l'Etat de résidence d'un redevable (désigné dans l'Accord sous le terme de « bénéficiaire effectif ») doit, pour obtenir de la Principauté les informations sur les intérêts payés à ce redevable, pouvoir apporter la preuve qu'il existe de sérieux indices de la commission du délit d'escroquerie fiscale au sens et contenu donnés à ce terme par la Loi Monégasque.

Ces cinq articles peuvent être regroupés en trois catégories : les articles 2 et 3 consacrent le délit d'escroquerie commis par la personne physique « bénéficiaire effectif » des intérêts versés par l'« agent payeur » monégasque ; les articles 4 et 5 prévoient ce même délit, mais visent les cas où il est commis par « l'agent payeur » et non plus par le « bénéficiaire effectif » ; l'article 6 crée, enfin, un délit connexe de « recel d'escroquerie fiscale » visant à réprimer l'appropriation intentionnelle du produit des infractions précédentes.

En liminaire, votre Rapporteur relève que la définition retenue des incriminations consacrées aux articles 2 à 5 du projet de loi est directement issue de l'article 12 de l'Accord du 7 décembre 2004 (page 17, tirets 1 à 4), signé et ratifié par la Principauté ; elle n'appelle donc pas d'observations particulières de la part de la Commission sur le fond, en-dehors des précisions qui seront apportées ci-après.

L'article 2 réprime l'utilisation faite par un bénéficiaire effectif d'un document faux, falsifié ou inexact quant à son contenu dans le but de se soustraire ou de tenter de se soustraire au paiement total ou partiel de l'imposition des revenus de l'épargne payés sous forme d'intérêts au sens de l'accord de décembre 2004. Dans le but de circonscrire précisément la portée de cette incrimination, et d'encadrer strictement les conditions de mise en œuvre de l'échange d'informations prévu à l'article 12 de l'Accord, le projet de loi ajoute à la définition résultant de l'Accord et reprise au premier alinéa de l'article 2 du projet, une définition précise des deux éléments matériels constitutifs de l'incrimination en droit monégasque : l'utilisation d'un document et le caractère faux, falsifié ou inexact de ce document. La notion de « document » est définie de manière restrictive dans la loi : elle recouvre essentiellement, s'agissant des documents qui sont susceptibles d'être produits à Monaco, tout titre administratif certifiant l'identité, la nationalité et le domicile (ce dernier étant essentiel puisqu'il détermine la résidence) ou toute attestation d'une autorité compétente établissant la résidence fiscale. Pour les besoins de la mise en œuvre de l'Accord, il pourra également s'agir de tout écrit destiné ou propre à prouver un fait ayant une portée juridique, dès lors qu'il émane d'un tiers, cette dernière définition excluant expressément tous les documents émanant directement du redevable et susceptibles d'être produits par ce dernier auprès des autorités fiscales de son Etat de résidence, lesquels ne pourront justifier une demande d'échange d'informations avec Monaco. Pour que l'infraction soit caractérisée, il faudra en outre que le document soit « faux », c'est-à-dire qu'il ait été fabriqué pour laisser croire qu'il émane d'une autorité qui ne l'a pas établi, « falsifié », c'est-à-dire qu'il ait été modifié frauduleusement à l'insu de la personne qui l'a établi ou « inexact », c'est-à-dire formellement régulier, mais obtenu à partir d'informations contraires à la réalité. Comme le rappelle expressément l'exposé des motifs du projet de loi (page 3, paragraphe 4), « *selon le principe général de l'interprétation stricte de la norme pénale, la définition de l'escroquerie fiscale doit s'entendre de manière restrictive. Ainsi, par exemple, la simple omission de déclaration ou la minoration de la déclaration ne sont pas constitutifs de l'infraction* ». L'infraction ne sera donc constituée que dans ces circonstances extrêmement limitatives, dans lesquelles les manœuvres employées ne peuvent être évidemment qu'intentionnelles.

Cet article a suscité deux observations de la part de la Commission.

Une précision tout d'abord, puisque l'article 2 du projet de loi rend passibles de sanctions en droit interne monégasque les agissements constitutifs du délit d'escroquerie fiscale lorsqu'ils ont été réalisés dans le but d'échapper au paiement total ou partiel de l'imposition des revenus de l'épargne payés sous forme d'intérêts. Cette rédaction, qui résulte directement de l'article 12 de l'Accord, ne fera pas obstacle à l'application du principe de territorialité de la loi pénale qui s'opposera bien entendu à ce que des poursuites soient engagées à Monaco à l'encontre d'un non-résident pour des faits constitutifs d'escroquerie fiscale commis dans son Etat de résidence. Relevons à cet égard le passage de l'exposé des motifs (page 3, paragraphe 6) qui indique que *« l'infraction est, de ce fait, caractérisée lorsque le bénéficiaire effectif parvient à éviter ou à diminuer sa taxation – ou tente de le faire – en présentant intentionnellement à son agent-payeur ou à l'autorité fiscale de son pays de résidence, afin de justifier d'indications erronées, un document faux, falsifié ou inexact quant à son contenu »*. Ce passage doit évidemment s'entendre comme ayant trait exclusivement aux conditions de mise en œuvre de l'échange d'informations prévu à l'article 12 de l'Accord, et non à la portée effective des dispositions répressives de l'article 2 du projet de loi puisque précisément, dans le cas de figure où l'infraction est commise par présentation d'un document faux, falsifié ou inexact à l'autorité fiscale de résidence, l'infraction ne saurait être caractérisée à Monaco.

La Commission suggère ensuite d'amender, sur un plan purement formel, la rédaction des deuxième et troisième alinéas de l'article 2, dès lors que les différences de terminologie employées au sein de ces alinéas n'ont pas d'utilité concrète et risquent par ailleurs de prêter à interprétation, alors même que la loi consacre un dispositif répressif qui se veut par définition d'application stricte. Elle propose donc de remplacer la notion de « service administratif » au premier tiret du deuxième alinéa par celle « d'autorité compétente », utilisée au deuxième tiret de ce même alinéa, et d'harmoniser la terminologie employée aux deux premiers tirets du troisième alinéa de l'article en renvoyant à chaque fois aux documents établis par « une personne physique ou morale ou une autorité compétente ». La notion de « faits juridiques » employée au

dernier tiret du troisième alinéa serait quant à elle remplacée par les termes « faits ayant une portée juridique » utilisés au dernier tiret du deuxième alinéa.

Les deux derniers alinéas de l'article 2 seraient donc rédigés comme suit :

« *Constitue un document au sens du précédent alinéa :*

- *tout titre délivré par **une autorité compétente** ~~un service administratif~~ qui certifie l'identité, la nationalité et le domicile de son titulaire ;*
- *toute attestation d'une autorité compétente de nature à établir la résidence fiscale de la personne concernée ;*
- *tout écrit émanant d'un tiers, destiné ou propre à prouver un fait ayant une portée juridique.*

Au sens du premier alinéa, est réputé:

- *faux : le document dont son auteur laisse présumer qu'il émane d'une personne physique ou morale **ou d'une autorité compétente** qui, en réalité, ne l'a pas établi ;*
- *falsifié : le document modifié sans autorisation ou à l'insu de la personne **physique ou morale ou de l'autorité compétente** qui l'a établi ;*
- *inexact : le document formellement régulier mais dont le contenu comporte des faits **ayant une portée** juridiques volontairement contraires à la réalité . »*

L'article 3 prévoit que le délit d'escroquerie fiscale est constitué lorsqu'un bénéficiaire effectif obtient frauduleusement une restitution totale ou partielle de l'imposition sur les revenus de l'épargne au sens de l'Accord, ce qui ne soulève pas de questions particulières au regard de l'ordre juridique interne monégasque lorsque la fraude est commise au détriment de l'autorité responsable à Monaco du prélèvement à la source. En revanche, la même remarque que précédemment doit être faite pour le cas où la restitution indue est obtenue par le « bénéficiaire effectif » auprès des autorités fiscales de son Etat de résidence puisque dans ce cas, aucun des faits constitutifs de l'infraction pourrait n'avoir eu lieu sur le territoire monégasque. Dans ce cas, et à moins d'un acte préparatoire commis en Principauté, le « bénéficiaire effectif » ne sera pas justiciable des dispositions répressives du droit interne monégasque, en application

du principe de territorialité de la loi pénale. Une précision méritait d'être apportée en ce sens dans le cadre du présent rapport compte tenu de la rédaction de l'exposé des motifs (page 4, paragraphe 6) qui semblait étendre le champ de l'infraction à une restitution obtenue « *dans l'Etat de résidence fiscale* ». En revanche, l'échange d'informations à la demande de l'Etat requérant restera possible dans ce cas de figure, alors même que l'infraction n'est pas constituée à Monaco, dès lors que les éléments matériels constitutifs de l'infraction d'escroquerie fiscale au sens du droit interne monégasque seraient réunis.

Les articles 4 et 5 prévoient que commet un délit d'escroquerie fiscale, qui peut donc être poursuivi devant les tribunaux monégasques en application du Code Pénal de la Principauté, l'agent payeur qui soit ne la perçoit pas, soit n'en perçoit qu'une partie, et cela « intentionnellement », soit, ce qui est effectivement plus grave, la perçoit mais en détourne la totalité ou une partie à son profit ou au profit d'un tiers. Il y a effectivement là escroquerie fiscale à la fois au détriment des finances de l'Etat de résidence et de celles de l'Etat monégasque. Cette incrimination fondant les poursuites des autorités de la Principauté se prête alors à un échange d'informations entre deux parties qui y ont intérêt. Soulignons quand même qu'il faudra aux autorités de l'Etat tiers apporter des indices sérieux de l'intention qui fonde le délit au titre de l'article 4.

L'article 6, on l'a dit, crée un délit connexe de « recel d'escroquerie fiscale ». Ce délit n'est constitué que si un tiers par rapport à la personne physique ou morale qui a commis le délit principal se retrouve intentionnellement détenteur de tout ou partie de la somme qui aurait dû être versée aux autorités fiscales compétentes, et cela en vue de se l'approprier. Remarquons simplement, s'agissant de ce délit de conséquence, que son incrimination n'a pas été expressément prévue à l'Accord du 7 décembre 2004. Il semblait néanmoins dans la logique de notre droit pénal de l'inclure dans le dispositif répressif consacré par le projet de loi, dans la mesure où il sanctionne le profit tiré de la commission des infractions principales réprimées par ce projet.

L'article 7 n'appelle pas de remarque particulière sur le fond. Il prévoit en effet, et logiquement, que la nouvelle Loi n'entrera en application qu'au moment où l'Accord du 7 Décembre 2004 entrera lui même en application. Prévue théoriquement au 1^{er} Juillet 2005, l'entrée en vigueur de cet Accord est liée à la mise en œuvre d'accords similaires par tous les Etats tiers et les territoires dépendants et associés, comme cela a été expressément rappelé lors de la discussion et du vote de la loi de ratification n° 1.297. Sur la forme, une modification doit être apportée à la rédaction de cet article dans la mesure où, si un acte ultérieur est signé entre les parties prenantes pour modifier la date de prise d'effet de l'Accord, la Loi entrera en vigueur non pas à la date de cet acte ultérieur, mais à la nouvelle date de prise d'effet fixée par cet acte.

L'article 7 serait donc modifié comme suit :

*« La présente loi entre en vigueur à la date mentionnée au paragraphe 1 de l'article 14 de l'accord mentionné à l'article premier ou à **la nouvelle date fixée dans elle** de tout acte modifiant ledit article. »*

Votre Rapporteur souhaite, pour conclure, opérer un rappel à l'intitulé du présent projet de loi qui vise le délit d'escroquerie fiscal « applicable aux revenus de l'épargne payés sous forme d'intérêts ». Le texte qu'il vous est demandé d'adopter consacre donc un délit spécifique limité, dans son champ d'application, aux seuls revenus de l'épargne payés sous forme d'intérêts et conforme en cela à la portée de l'engagement souscrit par Monaco aux termes de l'article 12 de l'Accord conclu avec la Communauté Européenne. Rappelons que ce n'est qu'à la condition que soit réprimée, en droit monégasque, l'escroquerie ou la tentative d'escroquerie à l'imposition des revenus taxables du fait de l'Accord que Monaco a pu obtenir d'appliquer un dispositif de prélèvement à la source, permettant de préserver la confidentialité des opérations réalisées par les établissements de la place bancaire monégasque au bénéfice de personnes physiques résidentes d'un Etat membre de l'Union Européenne.

Il s'en suit qu'aucune information nominative n'aura vocation à être communiquée par les établissements bancaires monégasques en-dehors de l'hypothèse où le redevable a opté pour la communication volontaire d'informations prévue à l'article 9 de l'Accord, ou lorsque existent des preuves concrètes de la commission d'un délit d'escroquerie fiscale au sens du droit interne monégasque. Au demeurant, votre Rapporteur tient à préciser sa compréhension de l'article 12 de l'Accord selon laquelle seule une escroquerie ou une tentative d'escroquerie à l'imposition due sur les revenus de l'épargne payés sous forme d'intérêts, à l'exclusion de toute autre forme de revenus taxables dans l'Etat de résidence du redevable, pourra justifier une réponse positive de Monaco à une demande d'échange d'informations présentée par un Pays de l'Union.

La Commission souhaite que dans le cadre des procédures qui seront définies par la Principauté pour arrêter les modalités pratiques de mise en oeuvre de l'Accord, les obligations qui pèseront sur les établissements bancaires monégasques, en leur qualité d' « agent-payeur » mais également d'organismes assurant le prélèvement de la retenue à la source, soient précisément délimitées et que des procédures claires soient établies permettant l'identification du « bénéficiaire effectif » et la détermination du caractère taxable ou pas des intérêts générés par l'épargne placée auprès de ces établissements. Ces procédures devront garantir qu'aucune interprétation extensive des termes de l'Accord du 7 décembre 2004 ne puisse avoir lieu au stade de sa mise en oeuvre et que l'esprit dans lequel Monaco a négocié cet Accord soit respecté par les divers intervenants au niveau monégasque.

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

*

*

*