

Monaco et l'échange de renseignements en matière fiscale

L'échange de renseignements en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales vise à élucider les affaires fiscales (pénales ou non) d'un seul contribuable ou d'un groupe de contribuables. Cette forme d'assistance administrative internationale jusqu'à présent essentiellement pratiquée avec la France, est en plein essor, le réseau conventionnel de la Principauté s'élargissant à ses autres partenaires pertinents tels le Royaume-Uni et l'Italie en 2015. A l'exception du pays voisin avec lequel l'échange d'informations fiscales peut s'opérer d'office, les conventions et accords bilatéraux conclus depuis 2009 par Monaco s'appliquent à l'échange de renseignements sur demande et aux contrôles fiscaux à l'étranger. La mise en œuvre à partir de 2018 de la nouvelle Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, mise au point en 2014 par l'OCDE et le G20, est la prochaine étape pour la Principauté.

Le cadre juridique monégasque

¹ L'assistance administrative fiscale comprend aussi le recouvrement des créances, les mesures conservatoires, les notifications de documents.

² Voir notre publication : [Accords et conventions signés par la Principauté de Monaco en matière fiscale](#) (objet et champ d'application de chaque instrument).

³ Complétée et modifiée par avenants (dont le dernier date du 26/05/2003) et échanges de lettres.

L'échange de renseignements en matière fiscale est la forme la plus courante¹ d'assistance administrative internationale (coopération transfrontière entre administrations). Les [conventions et accords internationaux](#)² en vigueur en Principauté et les dispositions internes d'application permettent l'échange de renseignements à des fins fiscales (civiles ou pénales), concernant toute personne physique ou morale. Le réseau conventionnel développé depuis 2009 n'inclut pas encore tous les partenaires économiquement pertinents.

Le cadre bilatéral

La Convention fiscale signée à Paris le 18/05/1963 avec la France³ est la première du réseau conventionnel de Monaco, lequel s'est développé à partir

4 Monaco s'est engagé le 24/03/2009 à mettre en œuvre la Norme internationale de transparence et d'échanges de renseignements.

5 Le Forum mondial de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, tel que restructuré depuis le 17/09/2009 [Décision C[2009]122/FINAL], élabore les standards de l'échange de renseignements en matière fiscale, vérifie la conformité du cadre normatif des États à ces standards, évalue la réalité de leur coopération administrative. Il compte 126 membres, dont Monaco (état au 26/02/2015).

6 *Tax Information Exchange Agreement*, fondés sur le [Modèle d'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale](#) de l'OCDE.

7 TIEA signés mais non en vigueur : Afrique du Sud, Belgique, Italie, République tchèque, Royaume-Uni.

8 *Double Taxation Conventions*. Le fondement des clauses d'échange de renseignements est l'[Article 26 du Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune](#) de l'OCDE.

9 DTC signées mais non encore en vigueur : Guernesey, Mali.

10 OCDE (2013), Forum mondial : Rapport d'examen par les pairs : Monaco, Phase 2 : mise en œuvre pratique des normes, pp. 80-81.

11 L'État requis communique à l'État requérant les informations qu'il a expressément demandées, relatives à une enquête ou un contrôle en cours.

12 Les administrations fiscales de l'État requérant ont la possibilité d'assister aux contrôles fiscaux menés par l'État requis sur son territoire.

13 La DTC en vigueur avec la France prévoit l'échange d'informations sur demande ou d'office.

14 L'Accord s'applique aux personnes physiques non résidentes à Monaco, et établies dans un État membre de l'UE. D'une part, celui-ci prévoit l'application sur le territoire monégasque de mesures équivalentes à celles prévues par la Directive « Épargne » 2003/48/CE ([Ordonnance souveraine n° 101 du 20/06/2005](#)). En principe, une retenue à la source est prélevée sur les intérêts payés par les agents payeurs monégasques aux bénéficiaires effectifs (article 2). Le bénéficiaire peut écarter la retenue à la source : il autorise son agent payeur à communiquer les informations aux services fiscaux monégasques, ensuite transmises à son État de résidence (article 9). D'autre part, afin de pouvoir mettre en œuvre l'échange d'informations en vertu de l'article 12 de l'Accord, la Principauté a adopté le 15/07/2005 la [Loi n° 1.300 relative à l'escroquerie fiscale applicable aux revenus de l'épargne payés sous la forme d'intérêts](#). Le délit d'escroquerie fiscale est constitué par des manœuvres frauduleuses. La fourniture de renseignements opère quand les faits font l'objet d'une procédure (et non en cas de simple soupçon).

de 2009⁴ sur le fondement des principes directeurs du [Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE](#)⁵.

Le réseau bilatéral de la Principauté couvre des membres de l'UE, de l'Espace Économique Européen, de l'OCDE et du Forum mondial, mais doit encore être mis à niveau pour atteindre la pleine conformité avec le standard international. Celui-ci doit intégrer « *tous les partenaires pertinents* », significatifs sur le plan économique.

Complété début 2015 par la signature de deux accords, avec le Royaume-Uni (28/01) et l'Italie (02/03), celui-ci compte 32 instruments bilatéraux :

- 24 accords relatifs à l'échange de renseignements en matière fiscale (TIEA⁶) en vigueur avec 19 États (Allemagne, Andorre, Argentine, Australie, Autriche, Bahamas, Danemark, États-Unis, Féroé, Finlande, Groenland, Inde, Islande, Liechtenstein, Norvège, Pays-Bas, Saint Marin, Samoa, Suède)⁷ ;
- 8 conventions fiscales bilatérales tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion ou la fraude fiscale (DTC⁸) incluant une clause d'échange de renseignements, en vigueur avec 6 États (France, Luxembourg, Maurice, Qatar, Saint-Kitts-Et-Nevis, Seychelles)⁹.

Le réseau est en voie d'extension notamment avec Brunei, Chypre, l'Espagne, Malte, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République slovaque (TIEAs), les Émirats Arabes Unis, le Kenya, le Monténégro et le Vietnam (accords comportant un mécanisme d'échanges de renseignements)¹⁰.

Les TIEA prévoient uniquement l'échange de renseignements sur demande¹¹ et les contrôles fiscaux à l'étranger¹² (pour l'administration et l'application de la législation interne relative aux impôts visés par l'Accord), alors que les DTC en principe¹³ ne circonscrivent pas l'échange de renseignements à un mécanisme particulier (pour appliquer la Convention ou la législation interne des États contractants relatives aux impôts de toute nature ou dénomination perçus dans ces États, même si aucun article particulier de la Convention n'est en cause).

Monaco peut également échanger des renseignements avec des juridictions européennes en vertu du [Règlement \(UE\) du Conseil n°904/2010 du 07/10/2010](#) (coopération administrative et lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA, via la France), et dans le cadre de l'Accord avec la Communauté Européenne du 07/12/2004 rendu exécutoire par l'[Ordonnance n° 100 du 20/06/2005](#) (fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts)¹⁴.

Le cadre multilatéral

La Principauté a par ailleurs signé le 13/10/2014 la [Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale](#) (STE n° 127) [telle qu'amendée par le Protocole de 2010](#) (STE n° 208) conjointement élaborée par le Conseil de l'Europe et l'OCDE (qui sera applicable après ratification).

La Convention couvre toutes les formes possibles d'assistance administrative pour toute affaire fiscale (civile ou pénale), mais impose uniquement l'échange de renseignements sur demande et spontané (la formulation de réserves permettant d'exclure l'échange automatique, les contrôles fiscaux simultanés et à l'étranger). Une fois ratifiée, la Convention multilatérale pourra couvrir les

15 Les États parties [62 au 04/03/2015] à la fois à la Convention multilatérale et à un autre instrument international doivent appliquer les dispositions permettant une coopération fiscale plus étroite ou spécifique [article 27]. Voir notre [Panorama juridique 2014](#), p. 10.

16 Voir le [statut des engagements en matière d'échange automatique](#) (appelé aussi *routine exchange*).

17 51 États précurseurs ont signé le 29/10/2014 un [Accord multilatéral entre autorités compétentes](#) qui activera en ce qui les concerne l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale en 2017.

18 Les renseignements sur les associés (personnes physiques et morales) et les actionnaires sont disponibles auprès des autorités en charge de la délivrance des autorisations et de la Direction de l'expansion économique, chargée du maintien du Registre du commerce et de l'industrie.

19 L'exercice d'une activité par les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions est soumis à autorisation en application de l'[Ordonnance souveraine du 05/03/1895](#). La [Loi n° 1.144 du 26/07/1991](#) s'applique aux sociétés à responsabilité limitée. Toute personne réputée commerçante par la loi doit s'immatriculer auprès du Répertoire de commerce et d'industrie en vertu de la [Loi n° 721 du 27/12/1961](#) et de l'[Ordonnance n° 2.853 du 22/06/1962](#). Les mêmes exigences sont requises pour les succursales de sociétés étrangères.

20 [Loi n° 1.385 du 15/12/2011 portant diverses mesures en matière de mise à jour de la législation sur les sociétés anonymes, les sociétés civiles, les trusts et les fondations](#).

21 [Loi n° 1.362 du 03/08/2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, et la corruption \(LAB\)](#). L'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales vise généralement à recueillir des informations financières, sur un compte, sur des opérations, sur l'identité ou la structure juridique des titulaires de comptes et des parties à des opérations financières.

22 Article 12 de l'[Ordonnance n° 2.693](#).

États parties avec lesquels Monaco n'a pas conclu de conventions ou accords bilatéraux¹⁵.

Enfin, lors du Forum mondial de Berlin des 28-29/10/2014, la Principauté s'est engagée à mettre en œuvre à partir de 2018 la nouvelle [Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale](#), approuvée par le Conseil de l'OCDE le 15/07/2014 (*Automatic Exchange of Information - AEOI*)¹⁶.

A cet effet, les autorités monégasques devront adapter le dispositif interne, en transcrivant les procédures de diligence raisonnable à suivre par les institutions financières à Monaco pour identifier les comptes déclarables des personnes physiques et entités (fiducies et fondations incluses), ainsi que leurs obligations déclaratives.

Le réseau conventionnel devra parallèlement être mis à jour avec tous les partenaires pertinents, l'échange automatique sur une base annuelle nécessitant un accord préliminaire sur la nature des renseignements transmis et sur la procédure à adopter¹⁷. Du point de vue technique, un format normalisé devra être mis en place afin de sécuriser la transmission des données.

Le cadre interne

Le cadre légal et réglementaire a été remodelé pour assurer la **disponibilité des renseignements** concernant les personnes physiques et morales établies en Principauté.

De nombreux renseignements en matière de propriété de sociétés de capitaux et de sociétés de personnes sont détenus par les autorités administratives¹⁸ par le biais du système particulier à Monaco d'autorisation et d'immatriculation pour pouvoir y exercer une activité¹⁹.

Les personnes morales (sociétés de capitaux, sociétés de personnes commerciales et civiles, trustees et fondations) ont l'obligation de conserver les renseignements comptables²⁰.

Un certain nombre de professionnels, dont les fournisseurs de services, sont soumis à des obligations d'identification et de vérification de l'identité de leur clientèle et des bénéficiaires économiques effectifs, ainsi que de conservation des renseignements. En matière bancaire, les banques et autres institutions financières doivent assurer la disponibilité des informations de nature financière ou transactionnelle, y compris copie des enregistrements, des livres de compte, des correspondances commerciales²¹.

L'**obtention** et la **communication des renseignements demandés** au titre des conventions et accords internationaux conclus par Monaco est régie par l'[Ordonnance n° 2.693 du 23/03/2010](#) et l'[Arrêt ministériel n° 2010-159](#) en fixant les modalités d'application, à l'exclusion des conventions particulières conclues avec la France²² (procédure d'instruction spécifique).

La **collecte des renseignements** relève de l'[Ordonnance n° 3.085 du 25/09/1945 relative aux droits et devoirs des agents des services fiscaux](#). En l'absence de référence faite à l'intérêt domestique, les pouvoirs internes de collecte sont également utilisés aux fins de la coopération administrative internationale.

La pratique monégasque

23 OCDE (2013), Forum mondial : Rapport d'examen par les pairs..., *op. cit.* [note 10].

24 Les autres demandes étrangères concernaient une absence de déclaration d'impôt (deux des dirigeants de la compagnie résidaient à Monaco et un dans l'État requérant), la déclaration fiscale découlant d'une vente d'une propriété située dans l'État requérant (ressortissant de l'État requérant résidant à Monaco), les relations d'affaires d'une compagnie sensée être basée à Monaco (mais qui en réalité n'existait pas) avec une compagnie de l'État requérant. Les réponses ont été respectivement fournies en 88 jours, 63 jours et 19 jours.

25 Dans la période évaluée, 98 % des réponses complètes ont été fournies dans un délai de 90 jours, 1,5 % dans un délai de 90 à 180 jours, 0,5 % dans un délai de 6 mois à 1 an. Contrairement aux demandes concernant les impôts directs où il s'agit d'échanger des informations disponibles, celles relatives à une évaluation immobilière nécessitent de surcroît une enquête ciblée (se fondant sur des éléments comme les droits de mutation immobiliers, le registre des hypothèques et des baux). Les agents monégasques chargés de la détermination de la valeur des biens sont susceptibles de participer au contentieux en France.

26 Voir notre publication : [L'échange de renseignements en matière fiscale entre Monaco et l'Italie](#).

L'échange de renseignements est essentiellement pratiqué avec les juridictions européennes et historiquement avec la France. L'instruction des demandes ainsi que l'applicabilité des droits et sauvegardes pour les personnes concernées en vertu des standards internationaux, diffèrent selon que les demandes émanent du pays voisin ou d'autres juridictions.

Les renseignements échangés

Ainsi qu'il ressort de la période 2009-2012, évaluée par le Forum mondial de l'OCDE²³, Monaco reçoit et traite chaque année une quinzaine de demandes dans le cadre du système européen d'échange d'informations en matière de **TVA**. Par ailleurs, des renseignements sur les **revenus de l'épargne** sont régulièrement échangés avec l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique et l'Allemagne (1000 éléments d'informations en 2010, 837 en 2011 et 922 en 2012).

Le partenaire traditionnel et principal de Monaco est la France : – via l'échange automatique de renseignements (notamment sur les **salaires, dividendes et revenus de pensions des ressortissants français** résidant à Monaco, sur le **chiffre d'affaires** déclaré à Monaco par des entreprises établies en France, sur le montant des **sommes versées par des employeurs monégasques** à des résidents de France, sur le montant annuel des **revenus de capitaux mobiliers** versés par les établissements bancaires monégasques) ; – via l'échange sur demande (98,5 % des demandes étrangères, soit 199 sur 202²⁴, portant sur des **impôts directs** ou une **évaluation immobilière** afin de calculer l'impôt sur la fortune). La Principauté est un partenaire efficace, fournissant des réponses complètes en principe dans le délai imparti de 90 jours²⁵. En cas de dépassement, un état d'avancement est envoyé.

L'assistance administrative va considérablement se développer avec l'Italie dès l'entrée en vigueur de l'Accord bilatéral et de son Protocole conclus le 02/03/2015 dans le contexte du Programme italien de déclaration spontanée (*Voluntary Disclosure Programme* – VDP, issu de la Loi n° 186/2014 relative à la rentrée des capitaux détenus à l'étranger). Des demandes groupées italiennes pourront être présentées aux autorités monégasques sur des comptes (clôturés, substantiellement vides ou inactifs) détenus par les **titulaires de compte résidant en Italie** auprès des institutions financières de Monaco²⁶.

A partir de 2018, la Principauté mettra effectivement en œuvre l'échange automatique de renseignements relatifs aux **comptes financiers**, comprenant tous types de revenus d'investissement y inclus les intérêts, les dividendes et les revenus de contrats d'assurance-vie, ainsi que les soldes de compte et les produits de vente d'actifs financiers. Monaco s'est d'ores et déjà expressément engagée à appliquer ce nouveau standard international avec l'Italie (Déclaration politique commune jointe à l'Accord bilatéral).

L'instruction des demandes et les garanties

Les autorités monégasques n'acceptent les demandes qu'en langue française ou anglaise et rédigent les réponses en français, ou en anglais sur demande

27 Le caractère complet des demandes des autorités étrangères est dans tous les cas contrôlé par la DSF, car elle dispose d'une longue expérience en la matière avec le pays voisin. Sous peine de rejet, les informations ne seront fournies que sur demande motivée et appuyée des documents, pièces et justifications requis par l'instrument international applicable. De plus, les renseignements demandés doivent être « *vraisemblablement pertinents* » pour le contrôle ou l'enquête, les autorités de l'État requérant ne devant pas aller à la « *pêche aux renseignements* ».

28 Droit de communication de l'administration fiscale.

29 L'article 850 du Code de procédure civile est applicable.

expresse des autorités requérantes. S'agissant des **demandes en provenance de la France**, l'autorité compétente est le Directeur de la Direction de Services fiscaux (DSF). Celles-ci sont traitées par l'unité d'assistance administrative. Pour les **demandes issues des autres juridictions**, l'autorité compétente est le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Économie. Celles-ci sont traitées par la Division de l'échange de renseignements (DER).

La procédure à suivre pour recueillir et échanger les renseignements est similaire (contrôle de la conformité des demandes à l'instrument conventionnel²⁷, vérification de la présence des renseignements en interne et auprès des autres autorités administratives monégasques, et dans le cas contraire, demande de communication des renseignements à la personne concernée ou/et tout tiers détenant ces renseignements²⁸), à cette réserve notable qu'aucune procédure de **notification préalable à la personne concernée** ne s'applique aux demandes présentées par la France.

Si les renseignements demandés par les autorités françaises sont disponibles au sein de la DSF ou d'une autre administration monégasque, ceux-ci peuvent être directement communiqués dans un délai de 2 à 3 semaines sans que la personne concernée n'en soit avisée.

L'Ordonnance souveraine n° 2.693 du 23/03/2010 s'appliquant aux autres demandes étrangères reconnaît à la personne concernée un **droit d'information et de contestation** de la demande de l'État requérant **au stade de l'examen initial** (article 3, alinéa 5). Celle-ci est informée de la demande de renseignements par lettre recommandée avec accusé de réception et dispose de 15 jours pour formuler ses observations écrites. L'incompatibilité de la demande de renseignements avec les limites prévues par l'instrument international pourra être soulevée.

La question de la conformité de cette notification préalable au standard international a été relevée par le Forum mondial, les droits et protections de nature procédurale en vigueur dans l'État requis étant applicables dans la mesure où ils « *n'entravent pas ou ne retardent pas indûment l'échange effectif de renseignements* ». Par Ordonnance souveraine n° 4.336 du 13/06/2013, la Principauté a ainsi introduit deux exceptions (article 3, alinéa 6 de l'Ordonnance souveraine n° 2.693). La procédure de notification préalable peut ne pas être appliquée, sur « *demande valide et motivée de l'État requérant* » :

- soit pour « *extrême urgence établie* » (que la procédure d'urgence de 20 jours de l'article 4 ne pourrait satisfaire) qui entraînerait la perte ou la destruction de preuves ;
- soit pour des « *motifs sérieux permettant de considérer* » que cette procédure entraînerait des « *dommages irréversibles ou des menaces avérées d'échec* » de l'enquête.

Si la demande est jugée recevable dans le délai de 45 jours (ou 20 jours, en cas d'urgence), une **notification** est envoyée à la personne concernée afin que celle-ci communique les informations requises. Celle-ci dispose dans le délai de 30 jours d'un **recours contre l'injonction de fournir les renseignements** devant le Tribunal de première instance, à effet suspensif (Section 5, article 8). Le jugement du Tribunal (rendu dans un délai de 30 jours) peut être contesté devant la Cour d'appel dans les 15 jours suivants, cet appel étant également suspensif²⁹.

³⁰ Le secret bancaire et le secret fiscal sont inopposables. La Principauté n'a pas l'obligation de fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial (lorsque la fourniture de renseignements révélerait des droits de propriété intellectuelle protégés et créés par le détenteur des renseignements ou un tiers), ou protégés par un privilège légal (renseignements qui divulgueraient des communications confidentielles entre un client et un avocat, un notaire ou un comptable, obtenues en leur qualité de représentant légal).

Le **détenteur des renseignements** qui est enjoint de les fournir dispose lui aussi de **garanties** (article 11). Dès lors qu'il aura communiqué « *de bonne foi* » les informations et documents sollicités, sa responsabilité civile ou celle de la personne morale qu'il représente ne peut être engagée. Le détenteur des renseignements n'engage pas non plus sa responsabilité pénale, les dispositions de l'[article 308 du Code pénal](#) (réprimant la violation du secret dont les personnes sont dépositaires, par état ou profession) lui étant inapplicables³⁰.

Les informations reçues par l'État requis et l'État requérant sont protégées par une clause de **confidentialité** incluse dans chaque instrument international, à l'exception de la Convention fiscale franco-monégasque. Monaco applique des mesures strictes de confidentialité tout au long de la procédure d'instruction des demandes étrangères (enregistrement, archivage, traitement). En vertu du standard international, seule est en effet permise la divulgation aux personnes ou autorités (comprenant les organes juridictionnels et administratifs) concernées par l'affaire fiscale en cours, lesquelles ne peuvent utiliser les renseignements qu'à cette fin. Celles-ci peuvent en faire état sans demande d'approbation lors d'audiences publiques de tribunaux ou dans des décisions judiciaires. Sauf autorisation écrite expresse de la Principauté, les renseignements ne peuvent être divulgués aux tiers, ou toute autre autorité étrangère. Ceux-ci peuvent être communiqués au contribuable, à son représentant ou à un témoin, sans que ce soit une obligation, dès lors que la source des renseignements peut avoir légitimement intérêt à ce qu'ils soient maintenus confidentiels.

Le Forum mondial a relevé en 2013 le peu d'expérience de la Principauté dans deux domaines. D'une part, les obligations de tenue de registres comptables fiables pour les sociétés civiles et les trustees couverts par la Loi n° 1.385 du 15/12/2011 étant récentes, il lui a été recommandé d'« *effectuer une surveillance, de façon continue* » sur leur disponibilité. D'autre part, la procédure d'investigation pour répondre aux demandes étrangères autres que la France ayant été encore peu utilisée, un suivi de la procédure de notification préalable est nécessaire. Afin de garantir que des réponses complètes continueront à être fournies dans un délai approprié, et en prévision de l'augmentation des demandes reçues en vertu des conventions et accords internationaux conclus depuis 2009, « *des vérifications sur les points concernés ont été incluses dans les protocoles de contrôle menés actuellement et à l'avenir par la Direction de l'expansion économique* ». Un rapport de progrès est en cours, avec à la clef une révision de la notation du dispositif et de la pratique monégasques « *conforme pour l'essentiel* » à la norme internationale.