

Comprendre le renforcement de l'échange de renseignements en matière fiscale entre Monaco et l'Union européenne

La présente publication est dédiée à la genèse du Protocole de modification de l'Accord du 07/12/2004 entre la Principauté de Monaco et la Communauté Européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles que porte la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme des paiements d'intérêts. Monaco en a paraphé le texte le 22/02/2016, et devrait le signer avant le milieu de l'année 2016.

L'Accord révisé (dit aussi TAXUD*) est aligné sur la norme mondiale OCDE/G20, mise en œuvre par la Directive 2014/107/UE du 09/12/2014 (DAC 2) du Conseil de l'Union européenne. Il vise à améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international, au moyen de l'introduction de l'échange automatique et réciproque d'informations relatives aux comptes financiers à compter de 09/2018, sous réserve d'une certaine confidentialité, de la protection des données personnelles, et d'autres garanties limitant l'utilisation des informations échangées. L'Accord permettra toujours l'échange d'informations sur demande entre Monaco et les États membres de l'Union européenne.

Quels sont les fondements de la coopération de Monaco à la lutte de l'Union européenne contre la concurrence fiscale dommageable ?

* La Direction générale « Fiscalité et Union Douanière » de la Commission européenne définit des initiatives stratégiques en vue de leur adoption par ladite Commission. Entre autres missions, elle élabore la stratégie de fiscalité directe visant à limiter les distorsions entre les différents systèmes fiscaux des États membres de l'UE, et travaille au niveau international à l'amélioration de la transparence et à l'échange d'informations.

1 Monaco a signé le 13/10/2014 la [Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale](#), puis s'est engagée au Forum mondial de Berlin des 28-29/10/2014 à mettre en œuvre la [Norme commune de déclaration et de diligence raisonnable](#). Monaco est la 76^e juridiction à avoir signé l'[Accord multilatéral entre Autorités compétentes](#), le 15/12/2015. Voir notre [Newsletter #8](#) (pp. 2-3) et notre [Panorama juridique 2015](#) (pp. 27-28).

2 [Communiqué de presse](#) du Gouvernement Princier du 22/02/2016.

3 [Ordonnance n° 100 du 20/06/2005](#) rendant exécutoire l'Accord signé à Bruxelles le 07/12/2004.

4 Toute directive est systématiquement adoptée par le Conseil de l'UE. L'intervention du Parlement européen est variable (avis conforme, consultation, codécision). « *La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* » (art. 288 du Traité sur le fonctionnement de l'UE).

Dans le domaine de l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, la Principauté de Monaco s'est engagée à procéder à l'**échange automatique de renseignements sur les comptes financiers à partir de 09/2018**, avec l'OCDE d'une part¹, l'Union européenne d'autre part.

Les négociations menées avec l'Union européenne depuis 2013² ont abouti au **Protocole de modification de l'Accord sur l'imposition des revenus de l'épargne** du 07/12/2004³. L'Accord, initialement fondé sur la [Directive 2003/48/CE](#) du Conseil⁴ du 03/06/2003 (dite Directive Épargne – *Savings Directive*), est aligné sur la [Directive 2014/107/UE](#) du Conseil du 09/12/2014 (dite DAC 2) qui a étendu la coopération entre les administrations fiscales des États membres à l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers.

Pour bien comprendre le cadre juridique de l'Accord révisé, dont les mécanismes feront l'objet d'une prochaine publication, il semble opportun de rappeler les fondements de la coopération de Monaco, inscrite dans l'évolution de la législation européenne en matière de fiscalité directe. La question subséquente du retrait de la Principauté des listes noires des pays dits « *non coopératifs* » de certains États-membres de l'UE sera également abordée.

Retour sur la coopération de Monaco à la lutte de l'UE contre la concurrence fiscale dommageable

5 Article 17 de l'Accord et article 13 de l'[Ordonnance n° 101](#) du 20/06/2005 portant application de l'Accord.

6 Définis à l'article 6 de l'Accord de 2004. L'imposition des pensions et prestations d'assurance est exclue du champ de l'Accord.

Pourquoi la Principauté, État hors Union Européenne, met-elle en œuvre (depuis le 01/07/2005⁵) des mesures équivalentes à celles établies par la Directive Épargne 2003/48/CE ?

Quels sont les mécanismes d'échange de renseignements actuellement applicables dans le cadre de l'Accord du 07/12/2004 sur l'imposition des revenus de l'épargne ?

Les fondements de l'Accord de 2004

Les revenus de l'épargne privée sous forme de paiement d'intérêts⁶ constituent des revenus imposables pour les résidents de tous les États membres de l'Union Européenne. Mais en l'absence de coordination entre les régimes fiscaux nationaux, les résidents UE pouvaient souvent se soustraire à l'imposition sur les intérêts perçus dans un autre État que celui de leur résidence fiscale.

La Directive Épargne 2003/48/CE se présente comme un remède aux distorsions créées par la concurrence fiscale entre États membres de l'Union européenne, ainsi qu'à la fuite conséquente de capitaux vers les

7 La Directive Épargne est fondée sur les conclusions du Conseil européen d'Helsinki (10-11/12/1999) et les rapports du Conseil « ECOFIN » (composé des ministres de l'Économie et des Finances, et responsable de la politique économique, de la fiscalité, des marchés financiers et des mouvements de capitaux, ainsi que des relations économiques avec les pays qui ne font pas partie de l'UE).

8 **Agents payeurs visés** : banques, personnes physiques et morales, sociétés de personnes et filiales de sociétés étrangères qui, dans le cadre de leur activité d'affaires, acceptent, détiennent, placent ou transfèrent des actifs appartenant à des tiers et procèdent à/attribuent des paiements d'intérêts au profit immédiat d'un bénéficiaire effectif (article 4 de l'Accord).

9 **Bénéficiaires effectifs visés** : les personnes physiques qui reçoivent des paiements d'intérêts ou auxquelles un paiement d'intérêts est attribué, à leur bénéfice propre (article 2 de l'Accord).

10 Depuis le 01/07/2011 – Article 6 de l'Ordonnance n° 101.

11 Article 7 de l'Ordonnance n° 101. Souhaitant protéger leur secret bancaire, la Belgique (jusqu'en 2011), l'Autriche et le Luxembourg ont également opéré une retenue à la source, tandis que les autres États membres de l'UE ont opté pour la transmission automatique des informations.

12 Article 8 de l'Accord.

13 Jean Castellini, Conseiller de gouvernement pour les Finances et l'Économie – Propos recueillis par Noël Mettey, *La Gazette de Monaco*, n° 490, 02/05-04/06/2015, p. 29.

14 Article 9 de l'Accord et article 8 de l'Ordonnance n° 101.

15 Article 12 de l'Accord.

16 **Loi n° 1.300 du 15/07/2005** : « usage 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 » (article 2) ; obtention de manière frauduleuse d'une « restitution totale ou partielle de l'imposition » (article 3) ; absence de perception ou perception partielle intentionnelles de la retenue (article 4) ; détournement intentionnel de la retenue (article 5) ; délit connexe de recel d'escroquerie fiscale (article 6).

17 OCDE (2013), Forum mondial : Rapport d'examen par les pairs : Monaco, Phase 2 – Mise en œuvre pratique des normes.

autres pays européens hors UE. Si la portée des mesures européennes n'avait été qu'intra-communautaire, leur efficacité aurait été sapée d'emblée. L'entrée en vigueur de la Directive Épargne 2003/48/CE a ainsi été subordonnée à la conclusion d'accords bilatéraux prévoyant des mesures équivalentes avec Monaco, Andorre, le Liechtenstein, Saint-Marin et la Suisse.⁷

L'Accord de 2004 conclu avec Monaco permet l'imposition des paiements d'intérêts effectués par les opérateurs économiques établis sur le territoire monégasque (« agents payeurs »⁸) au bénéfice des personnes physiques qui ont leur résidence fiscale dans un État membre de l'Union européenne (« bénéficiaires effectifs »⁹).

En principe, les agents payeurs effectuent les **retenues à la source** (taux de 35 %¹⁰), qu'ils versent à la Direction des services fiscaux au plus tard le 31/03 de l'année suivant les paiements d'intérêts. La **Déclaration RAS** jointe indique la répartition des montants prélevés entre les États membres de résidence des bénéficiaires effectifs.¹¹

Monaco transfère les trois-quarts des recettes aux États des résidents UE, et conserve le quart restant¹². Ce **système de partage** « a constitué ces dernières années une recette non négligeable pour la Principauté »¹³.

L'échange d'informations selon l'Accord de 2004

Par exception, le bénéficiaire effectif peut écarter la retenue à la source en choisissant la **procédure de « communication volontaire »**. Sur son autorisation expresse, son agent payeur communique à la Direction des services fiscaux l'ensemble des paiements d'intérêts qu'il a effectués en sa faveur, ainsi que des **informations permettant d'identifier le bénéficiaire effectif** (résidence, numéro de compte ou titre de créance) via une **Déclaration d'informations destinées à être communiquées à l'État de résidence**.¹⁴

Par ailleurs, l'Accord de 2004 prévoit que la Principauté peut échanger avec les États-membres de l'Union européenne des renseignements **sur demande, en cas d'escroquerie fiscale**¹⁵. À cet effet, Monaco a dû introduire dans son droit pénal le délit spécifique d'escroquerie fiscale dont le champ d'application est limité aux seuls revenus de l'épargne payés sous forme d'intérêts¹⁶.

La fourniture de renseignements opère quand les faits font l'objet d'une procédure et non en cas de simple soupçon, suivant les modalités et garanties énoncées aux articles 12 de l'Accord et de l'Ordonnance n° 101 (vérification de la conformité à l'Accord des conditions d'octroi ; modalités de collecte des informations ; droits de la personne concernée ; transmission des renseignements à l'autorité étrangère).

Il ressort de l'évaluation du Forum mondial de l'OCDE pour la période 2009-2012, que Monaco a régulièrement échangé des renseignements sur les revenus de l'épargne avec l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni (1000 éléments d'informations en 2010, 837 en 2011 et 922 en 2012).¹⁷

Vers le renforcement de la coopération à partir de 2018 et la sortie de Monaco des listes noires UE

18 Directive 2014/48/UE du Conseil du 24/03/2014.

19 La Directive 2014/107/UE (DAC 2) modifie la Directive 2011/16/UE du Conseil du 15/02/2011 sur la coopération administrative en matière fiscale (DAC). Tous les mécanismes d'échange d'informations entre les États membres sont intégrés (sur demande, spontané, automatique, participation à des enquêtes administratives, contrôles simultanés, notifications des décisions fiscales).

20 Premier Rapport de la Commission sur l'application de la Directive Épargne 2003/48/CE, 15/09/2008.

21 Recommandation de la Commission européenne du 17/06/2011.

22 Directive 2014/48/UE du Conseil du 24/03/2014 : redéfinition de l'agent payeur afin d'appréhender la réalité du marché qui implique plusieurs intervenants dans le paiement d'intérêts ; inclusion des bénéficiaires d'entités ou de constructions juridiques non imposées établies hors de l'UE ; élargissement à des produits équivalents économiquement à des intérêts.

23 Directive 2015/2060/UE. Proposition d'abrogation de la Commission du 18/03/2015.

24 La Directive DAC 2 prévoyait expressément qu'en cas de chevauchement avec le champ d'application de la Directive Épargne, les dispositions DAC 2 devaient prévaloir.

25 Modification de la Directive du Conseil 2011/16/UE du 15/02/2011 (articles 3, 8, 20, 21, 25 et ajout de deux annexes). La Directive DAC prévoyait le passage à l'échange automatique au 01/01/2015 pour cinq catégories de revenus : revenus professionnels, jetons de présence, produits d'assurance-vie non couverts par la Directive Épargne, pensions et revenus de biens immobiliers.

26 Voir Annexe 1 de la Directive DAC 2, Section I et Section VIII (D) (4) (c).

27 L'échange sur demande sera également possible, selon la même procédure que celle prévue par les accords bilatéraux fondés sur le modèle OCDE. Voir notre [Newsletter #8](#) (pp. 4-6).

Pourquoi l'Union européenne a-t-elle décidé de retirer la Directive Épargne modifiée le 24/03/2014¹⁸, et d'aligner en définitive l'Accord de 2004 sur la Directive 2014/107/UE du Conseil relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations entre les administrations fiscales (DAC 2)¹⁹ ?

Pourquoi la Principauté apparaît-elle encore sur les listes noires des pays « *non-coopératifs* » de neuf États membres de l'Union européenne ?

De la Directive Épargne 2014 à la Directive DAC 2

L'expérience des trois premières années d'application de la Directive Épargne 2003/48/CE a fait ressortir ses failles, liées au **comportement des investisseurs** et à **l'évolution des produits de l'épargne**. Tel que son champ d'application a été délimité, il est apparu que les personnes physiques résidentes UE pouvaient la contourner par une entité ou construction juridique interposée, par l'utilisation du réseau international des établissements financiers (succursales, filiales, sociétés associées, holdings), par le recours à des instruments financiers procurant des revenus sensiblement équivalents aux intérêts.²⁰

Suite à l'adoption d'une proposition d'**actualisation de la Directive Épargne**, la Commission européenne a recommandé en 2011 d'entamer des négociations avec Monaco, Andorre, le Liechtenstein, Saint-Marin et la Suisse afin d'améliorer les accords sur l'imposition des revenus de l'épargne en fonction de l'évolution de la norme mondiale OCDE relative à l'échange de renseignements²¹. Le mandat de négociation arrêté par le Conseil le 14/05/2013 convenait de promouvoir l'échange automatique d'informations en tant que future norme internationale et européenne.

Des correctifs ont été apportés à la Directive Épargne en 2014²². Mais elle a été finalement abrogée par le Conseil le 10/11/2015²³, en raison du **chevauchement** de son champ d'application avec celui de la **Directive 2014/107/UE du 09/12/2014 (DAC 2)**²⁴ qui a étendu l'échange automatique obligatoire d'informations aux intérêts, dividendes et types analogues de revenus²⁵.

Le **Protocole de modification** entre Monaco et l'Union européenne, paraphé le 22/02/2016, aligne l'Accord de 2004 sur la norme d'échange automatique d'informations concernant les comptes financiers prévue dans l'extension de la Directive DAC²⁶, qui transcrit la norme mondiale OCDE. Autrement dit, le Protocole de modification constitue la **base juridique pour la mise en œuvre de la norme mondiale OCDE dans les relations entre Monaco et l'Union européenne**.

Monaco pourra communiquer à partir de 2018, de manière systématique (sans demande préalable)²⁷ et à intervalles réguliers préalablement fixés,

28 Solde ou valeur portée sur des comptes ; montant des intérêts, des dividendes et types analogues de revenus ; produits de vente ou de rachat d'actifs financiers.

29 Les institutions financières déclarantes de Monaco sont celles résidentes de Monaco, ou dont la succursale est établie à Monaco.

30 Obligations générales et procédures de diligence raisonnable à suivre par les institutions financières, modalités relatives aux technologies de l'information pour assurer la lisibilité et la protection des données personnelles, procédures administratives.

31 L'objectif de la liste pan UE est de renforcer la réaction de l'UE aux menaces extérieures contre l'assiette fiscale de ses membres. Voir les explications du Commissaire européen, Pierre Moscovici, « *A quoi sert une liste des paradis fiscaux ?* », 10/07/2015.

32 La Plateforme est composée des autorités fiscales des États membres de l'UE et de 15 organisations issues des milieux civils, professionnels et fiscaux. Les représentants des pays candidats à l'adhésion et de l'OCDE peuvent être invités en tant qu'observateurs. Elle assiste la Commission européenne pour le développement d'initiatives destinées à promouvoir la bonne gouvernance en matière fiscale dans les pays tiers, contre la planification fiscale agressive, remédier aux situations de double imposition.

33 Respect des normes en matière de transparence et d'échange de renseignements, absence de mesures fiscales dommageables et autres critères nationaux.

34 La grande majorité des États listés est située dans les Antilles et en Amérique centrale.

35 Pascal Saint-Amans, Directeur, Centre de politique et d'administration fiscales et Monica Bathia, Chef du Secrétariat du Forum mondial, *Lettre aux membres du Forum mondial*.

36 Voir notre [Newsletter #8](#) (p. 6).

37 La conclusion de l'Accord bilatéral avec l'Italie le 02/03/2015 a entraîné le retrait de Monaco de ses listes noires. Voir notre publication sur [L'échange de renseignements en matière fiscale entre Monaco et l'Italie](#).

38 Réaction du Gouvernement princier recueillie par Raphaël Brun, « *Un impact en termes d'image* », *Monaco Hebdo*, 01/07/2015.

39 Jean Castellini, [Communiqué de presse](#) du Gouvernement Princier du 22/02/2016.

des informations financières prédéfinies²⁸ concernant les comptes financiers des personnes physiques ou entités identifiées comme résidentes UE, gérés par les institutions financières déclarantes²⁹ sur son territoire.

La norme européenne étant celle reconnue au niveau international, les [commentaires de la norme commune de déclaration](#) (NCD) et du [Modèle d'accord entre Autorités compétentes](#) (Modèle AAC) mis au point par l'OCDE seront utilisés pour mettre en œuvre les dispositions de l'Accord révisé³⁰.

La problématique des listes noires UE

Le 17/06/2015, la Commission européenne a rendu publique une [liste noire de 30 « juridictions fiscales non coopératives »](#) (dite « liste Moscovici ») reflétant la situation au 31/12/2014, sur laquelle la Principauté apparaît. C'est la première mesure immédiate prise au titre du « *Plan d'action pour une fiscalité des entreprises plus juste et plus efficace au sein de l'Union* »³¹.

La méthode retenue pour lister les pays tiers à l'UE a été fortement critiquée. La liste pan UE, établie sur la base du travail de la [Plateforme concernant la bonne gouvernance dans le domaine fiscal](#)³², fusionne les listes noires établies indépendamment par 18 États membres selon des [critères de sélection](#) non harmonisés (partiellement communs et partiellement propres)³³, et dont le problème d'actualisation pour certaines d'entre elles a été soulevé. Des 85 juridictions non coopératives listées, la Commission a retenu celles qui apparaissaient sur au moins 10 de ces listes. La liste ne distingue pas entre les pays s'étant (comme Monaco en 10/2014) ou non engagés vis-à-vis du nouveau standard mondial sur l'échange automatique d'informations.³⁴

Dans le cadre de l'OCDE et du Forum mondial, il a été rappelé « *qu'en matière de coopération, seule l'évaluation établie par le Forum mondial est recevable, et que plusieurs pays cités dans l'exercice conduit par l'UE respectent pleinement, ou pour l'essentiel, les normes applicables et se sont engagés à adopter l'échange automatique de renseignements* »³⁵. Le dispositif et la pratique monégasques ont été évalués « *conforme pour l'essentiel* » à la norme internationale en 2013³⁶.

La liste pan UE a été mise à jour pour refléter la situation au 31/12/2015. S'agissant de Monaco, il a été à cette occasion précisé que les négociations concernant l'accord relatif à l'échange automatique d'informations « *sont actuellement à un stade avancé* ».

La Principauté apparaît être encore listée par 9 États membres de l'UE (Belgique, Bulgarie, Croatie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Espagne)³⁷. L'impact s'apprécie surtout « *en termes d'image* »³⁸, et le Gouvernement princier a clairement signifié à l'occasion du paraphe du Protocole de modification de l'Accord de 2004 « *que la sortie de Monaco de ces listes accompagne cette avancée dans le domaine de la lutte contre la fraude et l'évasion* »³⁹.