

N° 991

Le 25 juin 2020

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 991,
RELATIVE A L'INSTAURATION D'UN DROIT AU COMPTE

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

Monsieur Fabrice NOTARI)

Le projet de loi relative à l'instauration d'un droit au compte a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 18 mars 2019, sous le numéro 991. Il a été procédé à l'annonce officielle de son dépôt lors de la Séance Publique du 3 avril 2019, lors de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Ce texte fait suite à la proposition de loi, n° 232, du même nom, enregistrée au Conseil National le 8 septembre 2017 et adoptée lors de la Séance Publique du 24 octobre de la même année. Par courrier en date du 25 avril 2018, le Gouvernement informait le Conseil National, conformément à l'article 67 de la Constitution, de sa volonté de transformer cette proposition en projet de loi.

Cette proposition de loi, et le projet de loi qui en résulte, reposent tous deux sur le constat, qu'en Principauté, des difficultés ont pu être rencontrées dans l'accès au compte bancaire. Elles ont pu concerner des particuliers, comme des opérateurs économiques intervenant dans des différents secteurs d'activités de la Principauté. Par le sujet dont elle traite, la réforme envisagée aura un impact concret sur le quotidien de nos compatriotes, des résidents et des entreprises.

En effet, le droit, pour toute personne, de disposer d'un compte bancaire, assorti de prestations bancaires de base, est, plus que jamais aujourd'hui, un droit fondamental, et ce, pour plusieurs raisons. A ce titre, il serait possible d'en citer au moins trois, qui tiennent à la fonction sociale du compte bancaire, à son rôle dans l'activité économique et au fait qu'il constitue désormais un point d'ancrage des contrôles opérés par les autorités compétentes au titre des règles de transparence et d'éthique. Votre Rapporteur va aborder ces différents points successivement.

En ce qui concerne en premier lieu la fonction sociale, on songe immédiatement aux personnes en situation difficile, voire précaire, ou, à tout le moins, à celles dont le « profil client » ne serait pas suffisamment attractif pour les établissements bancaires. Il s'agit d'une indéniable réalité, quand bien même la Principauté dispose d'un modèle social qui figure parmi les plus avancés d'Europe. Le droit au compte permet alors de passer outre les réticences qui ne sont, néanmoins, que la manifestation de la liberté contractuelle dont disposent les banques.

Ce faisant, le Législateur, et plus largement les pouvoirs publics, veillent à ce que toute personne puisse accéder à des services qui sont devenus essentiels à notre quotidien. En effet, et par exemple, le compte bancaire permet de recevoir son salaire, des prestations sociales diverses ou d'effectuer des paiements grâce à l'accès aux cartes bancaires et autres instruments de paiement. Autant d'éléments qui relèvent d'une telle évidence, qu'il nous semblerait presque impensable de faire autrement. Et ce n'est pas le phénomène croissant de dématérialisation des échanges qui contredira cette nécessité. Encore récemment, un article paru dans le journal « Le Monde » montrait, qu'en raison de la crise du virus COVID-19, les

paiements en espèces se trouvaient délaissés au profit du « sans contact ». Le compte bancaire est donc plus que jamais incontournable et continuera de l'être encore davantage à l'avenir.

Il l'est en outre, en deuxième lieu et presque pour les mêmes raisons, d'un point de vue économique, en ce qu'il est l'instrument par lequel un professionnel va pouvoir, notamment, interagir avec ses clients. On songe, par exemple, à la réception de paiements ou encore à la nécessité de pouvoir exécuter des virement bancaires, transfrontaliers ou non. En cela, le compte bancaire apparaît comme étant indissociable de l'activité professionnelle. Par l'ouverture du compte bancaire, l'établissement de crédit contribue, dès lors, au développement économique et l'on comprend qu'une position trop rigoureuse ou frileuse desdits établissements est potentiellement de nature à compromettre, à terme, certains secteurs d'activités. Telle a d'ailleurs été l'une des préoccupations récurrentes des professionnels consultés par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, ainsi que votre Rapporteur aura l'occasion d'y revenir.

En troisième et dernier lieu, le compte bancaire est aussi un instrument destiné à favoriser l'éthique et la transparence. On peut citer, à cet égard, les obligations de vigilance qui pèsent sur les établissements de crédit en application des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. On peut encore faire référence aux obligations qui incombent aux mandataires financiers des listes de candidats aux élections nationales et communales : le droit au compte joue, en l'espèce, un rôle de facilitateur de la vie démocratique. Ces derniers éléments revêtent une importance particulière pour le Conseil National car, bien souvent, les difficultés qui résultent de la qualification de personne politiquement exposée sont de nature à complexifier l'accès au compte bancaire, alors même que celui-ci est indispensable à l'application des dispositions relatives à la transparence du financement des campagnes électorales.

Autant de sujets, disparates, mais complémentaires, qui témoignent de l'importance de détenir un compte bancaire de nos jours. Il n'était donc pas surprenant que les professionnels consultés par la Commission, dans le cadre de cette étude, aient fait part de leur totale approbation sur le principe même du droit au compte. Votre Rapporteur remerciera ainsi

l'Ordre des Experts-Comptables, la Fédération des Entreprises Monégasques (FEDEM), l'Union des Commerçants de Monaco (UCAM) et l'Association Monégasque des Activités Financières (AMAF), pour leur précieuse contribution dans le cadre de cette étude. Cette contribution a été à la fois technique, mais également pratique, en ce qu'elle a permis d'appeler l'attention de la Commission sur le fait que les difficultés liées à l'ouverture ou au maintien d'un compte bancaire sont plus nombreuses que l'Assemblée aurait pu le penser de prime abord.

Il remerciera également les Services du Gouvernement, et plus spécialement le Département des Finances et de l'Economie, la Direction du Budget et du Trésor, ainsi que la Direction des Affaires Juridiques, pour les échanges fructueux qui ont pu intervenir. Chaque intervenant, qu'il soit de la société civile ou fasse partie des acteurs institutionnels, a témoigné de la ferme volonté d'aboutir à la finalisation d'un texte qui puisse être pleinement opérationnel, et donc utile à la Principauté.

Les réflexions ont été particulièrement riches et multiples sur ce sujet, et votre Rapporteur s'efforcera de les rappeler, étant précisé que, si des divergences d'approche étaient constatées initialement, celles-ci ont toutes été surmontées et le projet de loi amendé qui sera présenté est le fruit d'un large consensus entre le Conseil National, le Gouvernement et les représentants du secteur bancaire, dont il faut saluer l'engagement pour l'aboutissement d'un droit au compte qui soit efficace.

En effet, le principal objectif poursuivi par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale a été de garantir l'effectivité du droit au compte, et donc que sa mise en œuvre puisse aboutir, concrètement, pour les personnes qui sont susceptibles d'en être bénéficiaires, à l'ouverture d'un compte, tout en veillant à ce que la Principauté ne soit pas exposée à un risque de réputation, ce qui aurait pu être le cas si la législation avait été trop « permissive ».

Pour y parvenir, la Commission s'est focalisée sur deux éléments fondamentaux.

Le premier élément concernait les établissements de crédit qui allaient être concernés par le droit au compte, c'est-à-dire, ceux à l'égard desquels ce droit allait être opposable. Dans la mouture initiale du projet de loi, une liste de ces établissements devait être établie par arrêté ministériel. Cette liste avait soulevé un certain nombre d'interrogations de la part des membres de la Commission, qui considéraient, sur les préconisations de l'AMAF, qu'il n'existait pas de raisons particulières d'exclure, *a priori*, certains établissements de crédit.

Il en résultait une apparence de restriction quant à la portée du droit au compte, alors même que, selon le profil du client – professionnel ou simple particulier –, celui-ci devait avoir le choix le plus ouvert possible.

Le Gouvernement, de son côté, a pu préciser que telle n'était pas son intention initiale, mais que cette liste avait surtout vocation à orienter les bénéficiaires du droit au compte et à leur faciliter les démarches. Aussi une telle liste se serait-elle efforcée d'être quasi-exhaustive et de recenser le plus d'établissements possibles, en indiquant leur secteur d'activité.

En définitive, chaque Institution partageait la même philosophie et il a donc été convenu que cette liste n'avait pas forcément à être contraignante, mais qu'elle pouvait éventuellement être établie par les Services compétents, à des fins informatives. Elle a donc été supprimée par la Commission, de sorte que le droit au compte dispose de la plus large portée qui soit.

Le second élément concernait l'existence – ou plutôt l'absence initialement – d'une autorité à même de jouer un rôle d'intermédiaire entre le demandeur à l'ouverture d'un compte bancaire et l'établissement de crédit. Cette autorité aurait pu, dans le même temps, disposer du pouvoir d'imposer l'ouverture du compte bancaire à cet établissement de crédit, en cas de refus non justifié par un motif légitime. En effet, dans le cadre de la proposition de loi initiale, le Conseil National avait souhaité donner un rôle de médiateur à l'AMAF, sans aller, pour autant, jusqu'à lui permettre d'imposer la désignation d'un établissement bancaire. En effet, l'AMAF n'est pas, à proprement parler, une autorité de régulation dotée d'un pouvoir de

coercition. Aussi le projet de loi écartait-il toute fonction de médiation ou d'autorité de désignation, considérant que les cours et tribunaux de la Principauté pouvaient parfaitement remplir ce rôle.

Bien que les juridictions soient effectivement très réactives à Monaco, la Commission considérait néanmoins que le recours à la justice n'était pas la voie qu'il fallait privilégier, en raison notamment :

- d'une part, des contraintes inhérentes à tout procès, ne serait-ce que son coût, alors même que le droit au compte peut concerner des personnes de situation modeste ;
- d'autre part, de l'image quelque peu négative que cela renverrait, pour de nouveaux résidents ou des personnes souhaitant créer de nouvelles activités économiques, dont l'un des premiers contacts avec la Principauté aurait pu être celui d'un contentieux juridictionnel.

La Commission a ainsi été rapidement confortée, notamment par les différentes consultations menées, dans l'idée qu'il ne pourrait y avoir de loi efficace sans autorité de désignation et qu'un tel rôle ne pouvait être dévolu qu'à l'Etat, en raison du caractère social et économique du droit au compte. Aussi les élus ont-ils décidé de doter la Direction du Budget et du Trésor de la possibilité de désigner un établissement de crédit, en présence d'un refus ou d'une résiliation. Dans la mesure où cette Direction jouait, jusqu'à présent, un rôle de médiateur, et ce, de manière informelle, cela permettait de renforcer sa légitimité, tout en allant au-delà, par l'octroi d'une prérogative de désignation.

Saisi de cette modification substantielle apportée au projet de loi, le Gouvernement n'a pas émis d'opposition de principe au rôle qui pourrait être joué par la Direction du Budget et du Trésor. Il souhaitait néanmoins que des précisions soient apportées, notamment sur la terminologie de désignation et sur le fait qu'il allait être question, selon les

circonstances, d'imposer l'établissement d'une relation contractuelle ou le maintien d'une telle relation.

Deux réunions de travail particulièrement constructives ont ainsi eu lieu entre des représentants du Gouvernement et une délégation du Conseil National, les 29 mai et 17 juin derniers. Votre Rapporteur n'entrera pas dans le détail technique des échanges. On retiendra simplement qu'elles ont permis d'aboutir, dans des délais très contraints, à une position commune sur ce sujet et à donner la possibilité à la Direction du Budget et du Trésor, dans le cadre du droit au compte, d'imposer un client à un établissement de crédit, dès lors que ce dernier n'aurait pas de motifs légitimes de refus ou de résiliation.

Bien évidemment, de tels éléments ne sauraient dresser le compte-rendu exhaustif de tous les amendements et contre-propositions d'amendements qui ont pu être échangés entre le Conseil National et le Gouvernement. Votre Rapporteur, par souci d'efficacité, ne les retracera pas avec exhaustivité. Il les évoquera uniquement lorsqu'ils présentent un intérêt pour la compréhension du nouveau dispositif du projet de loi, tel qu'il sera présenté au vote des élus ce soir. A défaut, le risque serait de complexifier inutilement le débat, alors même que la mouture du présent projet de loi, présentée au vote des élus ce soir, se veut pragmatique.

Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, votre Rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements de la Commission.



Au titre de la présentation des premiers amendements apportés au présent projet de loi, il nous faut préciser que celui-ci a été quelque peu « réarticulé », c'est-à-dire, que certains des articles ont été regroupés, en vue d'être simplifiés, alors que d'autres ont été scindés, afin que la présentation du dispositif en soit plus compréhensible. Cela porte notamment sur l'affirmation du droit au compte, son objet et la procédure par laquelle il va être mis en œuvre.

Il est ainsi important d'affirmer, dès l'article premier du projet de loi, que les personnes physiques et morales visées à l'article 2, ont droit à l'ouverture d'un compte de dépôt si elles en sont dépourvues. En raison de la prérogative de désignation dont disposera la Direction du Budget et du Trésor, il est tout aussi important de préciser que ces mêmes personnes peuvent se prévaloir de ce droit au compte dans un établissement de crédit de leur choix.

Par une lecture combinée des articles 3 et 4 nouvellement insérés, l'établissement de crédit ouvrira le compte de dépôt dans un délai de 15 jours à compter de la réception des pièces nécessaires à cet effet, lesquelles seront listées par arrêté ministériel. A ce stade, l'établissement de crédit aura, non seulement la possibilité de refuser l'ouverture, mais devra refuser s'il est question de l'application des mesures anti-blanchiment. Il communiquera au demandeur, sans frais, une attestation de refus. Dans ce cadre, le refus n'a donc pas encore à être spécialement motivé, ainsi que votre Rapporteur y reviendra.

Le demandeur aura alors le droit de saisir la Direction du Budget et du Trésor, pour qu'elle lui désigne un établissement de crédit assurant des services de compte de dépôt et de paiement, là aussi dans un délai de 15 jours à compter de la réception de l'ensemble des pièces requises à cet effet. La Commission ne souhaitant pas créer une surcharge d'activités dès les prémices de la mise en œuvre du droit au compte, elle avait, dans un premier temps, estimé que le demandeur devait disposer d'au moins deux attestations de refus avant de saisir la Direction du Budget et du Trésor. Toutefois, elle a accepté la contre-proposition du Gouvernement qui se contente d'un seul refus, dans la mesure où celui-ci est plus à même d'apprécier la charge de travail de ses propres Services. La Commission ne peut que remercier le Gouvernement, qui s'inscrit dans une stricte logique d'efficacité.

Votre Rapporteur ne doute pas que la Direction du Budget et du Trésor saura faire preuve de persuasion et œuvrera par la discussion, avant d'utiliser sa prérogative de désignation. Pour autant, la capacité d'imposer à un établissement de crédit l'ouverture d'un

compte bancaire ne se trouve pas particulièrement limitée dans le choix de cet établissement de crédit, sous réserve, bien sûr, qu'il fournisse des services de compte de dépôt et de paiement. Il s'agit d'ailleurs de la raison principale justifiant que la quasi-totalité des établissements de crédit soit concernée par l'application du droit au compte : les prestations que ces établissements doivent fournir sont des prestations de base. Celles-ci sont énumérées au sein d'un nouvel article 5.

La Commission en tire toutes les conséquences, en énonçant expressément que, pour de telles prestations, les établissements de crédit devront appliquer les mêmes tarifs que ceux en vigueur à l'égard de leurs autres clients. Ce faisant, cela permet de se prémunir contre des pratiques qui seraient préjudiciables pour les bénéficiaires du droit au compte, tout en ne s'immiscant pas dans les politiques tarifaires des banques par principe.

Il s'agit, en quelque sorte, d'une règle de non-discrimination, à l'égard des clients qui seront entrés en relation contractuelle avec la banque ou qui auront été maintenus dans une telle relation, grâce au droit au compte.

Cela étant, le projet de loi autorise malgré tout un établissement de crédit à opérer des distinctions, ne serait-ce qu'en raison même de l'objet du droit au compte.

En effet, les prestations de base ne représentent que la partie strictement nécessaire des services bancaires attachés à un compte de dépôt. Les bénéficiaires du droit au compte auront néanmoins des profils-clients assez divers et souhaiteront certainement, en fonction des situations ou du développement de leur activité professionnelle, disposer de davantage de services bancaires que les seules prestations de base. La Commission espère donc que ce droit au compte pourra, aussi, servir de levier vers une relation contractuelle plus conforme aux attentes de chacun, banquier et client.

Si certains ne vont donc pas manquer de demander davantage de prestations, les établissements de crédit pourront, à l'instar des dispositions que connaissent d'autres Etats en matière de droit de la consommation, adapter les services qu'ils proposent. Tel sera le cas lorsqu'il ressort de la situation du demandeur que ce dernier a fait l'objet d'une procédure de surendettement ou qu'il est dans une situation financière précaire. Pour autant, une telle adaptation ne pourra, en aucune façon, remettre en cause le principe même des prestations de base auxquelles le droit au compte permet d'accéder. Il s'agira simplement de veiller à ce que la personne n'aggrave pas sa situation financière.



Les bénéficiaires du droit au compte auront donc des profils divers, qui reflèteront les réalités de la Principauté. C'est d'ailleurs dans cet objectif que la Commission a souhaité avoir une conception extensive des personnes et entités qui devraient pouvoir s'en prévaloir.

Le projet de loi, dans sa mouture initiale, opte déjà pour une approche très complète s'agissant des personnes physiques, dans la mesure où seront concernés les Monégasques, les résidents, ainsi que ceux en cours d'installation en Principauté, ce qui sera de nature à faciliter leurs démarches administratives.

S'agissant des personnes morales, la Commission a souhaité clarifier les hypothèses en présence, ce qui avait conduit, initialement, à insérer, aux côtés des personnes physiques en cours d'installation, les personnes morales en cours de constitution. Après échange avec le Gouvernement, il est proposé d'en faire une hypothèse autonome et distincte des personnes physiques, pour plus de clarté. La rédaction a, en outre, été simplifiée, afin de ne plus faire uniquement référence aux personnes morales autorisées. En effet, pour certaines d'entre elles, il est uniquement question de formalités déclaratives et l'on songe, par exemple, aux associations.

La Commission s'est, en outre, questionnée sur l'opportunité de ne pas inclure les sociétés civiles parmi les bénéficiaires du droit au compte, dans l'optique de se prémunir des risques de réputation, puisqu'il apparaissait, au vu des informations dont disposait la Commission, que l'identification des associés pouvait s'avérer plus difficile pour les Services de l'Etat. Toutefois, le Gouvernement a indiqué que ses Services disposaient parfaitement des informations pertinentes, notamment en raison du fait que, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 1.462 du 28 juin 2018, la Principauté dispose d'un registre des bénéficiaires effectifs, ce qui inclut les associés des sociétés civiles. Ce registre permet donc de suivre les changements d'associés. Dès lors, la Commission a décidé de réintroduire les sociétés civiles en tant que bénéficiaires du droit au compte.

Toujours en ce qui concerne les bénéficiaires du droit au compte, il a été rappelé précédemment que, pour se prévaloir de celui-ci, il fallait ne pas disposer d'un compte en Principauté. Ce principe connaît toutefois des exceptions, lorsque la personne, tout en étant titulaire d'un compte pour ses besoins personnels, a besoin d'un compte bancaire pour l'exercice de son activité professionnelle. De cette manière, les sphères privée et professionnelle peuvent être scindées, ce qui est généralement recommandé, quand cela n'est pas d'ores et déjà une obligation.

A ce titre, deux modifications sont venues compléter cette exception prévue à l'article 6 nouveau du projet de loi.

La première vise à préciser que l'ouverture d'un compte pourra être sollicitée, en application du droit au compte, pour chaque activité professionnelle qu'exercerait le demandeur.

La seconde est destinée à prendre en considération la réforme intervenue très récemment, avec l'adoption du projet de loi, n° 1009, relative aux offres de jetons. En effet, la société autorisée à procéder à une telle offre doit, dans le cadre de celle-ci, ouvrir un compte bancaire spécifique et dédié à accueillir les fonds versés par les souscripteurs. Lors des échanges

intervenues sur ce projet de loi, Conseil National et Gouvernement se sont accordés sur le fait que ce compte bancaire dédié devait être exclusivement ouvert auprès d'un établissement de crédit de la Principauté. En effet, cela permet d'assurer un meilleur contrôle de l'ensemble du processus par les autorités compétentes. Par conséquent, pour se prémunir des risques de refus des établissements de crédit de la place, qui pourraient être réticents à ouvrir un tel compte dans le cadre de ces nouvelles activités, l'instauration d'un droit au compte, dans cette hypothèse, s'avère nécessaire. Précisons qu'un tel droit existe d'ailleurs en France. Un amendement a donc été inséré en ce sens à l'article 6.



Votre Rapporteur en vient à présent à deux sujets qui ont donné lieu à des débats très complexes dans le cadre des travaux de la Commission : celui des motifs de refus opposables par un établissement de crédit dans le cadre du droit au compte et, dans le même temps, celui des motifs de résiliation.

On peut commencer par rappeler que, comme l'a souhaité la Commission tout au long de ses travaux, les motifs de refus ou de résiliation ne concerneront que les établissements de crédit qui auront été désignés par la Direction du Budget et du Trésor. Ces motifs sont limitativement énumérés.

En dehors de ces cas de figure, tout refus sera considéré comme injustifié et l'établissement de crédit n'aura d'autre choix que d'ouvrir le compte bancaire ou, dans le cas d'une résiliation, de maintenir le compte bancaire ouvert. En outre, et bien que cela ne soit pas l'objectif particulièrement recherché par la Commission, n'oublions pas que les juridictions de la Principauté resteront compétentes en cas de difficultés liées au droit au compte et pourront demander aux banques de s'exécuter, au besoin sous astreinte.

En ce qui concerne les motifs de refus proprement dits, les échanges ont été particulièrement denses lors des réunions de la Commission, notamment sur les hypothèses de refus liées à la commission d'infractions pénales. En effet, les membres de la Commission ont considéré, qu'au vu de la gravité desdites infractions, les personnes concernées ne seraient pas autorisées à s'installer en Principauté ou à y demeurer. Aussi les élus supposaient-ils que les autorités compétentes interviendraient, soit en amont, en ne délivrant pas les autorisations administratives nécessaires, soit au cours de la relation contractuelle, en procédant au retrait desdites autorisations.

Le Gouvernement, de son côté, soulevait deux arguments :

- l'un par lequel il indiquait, qu'il peut y avoir des condamnations pour des faits qui ne justifient pas nécessairement le retrait de la carte de résident, celui de l'autorisation d'exercice de l'activité professionnelle ou, *a fortiori*, celui de la nationalité monégasque ;
- l'autre relatif au fait qu'il pourrait y avoir un risque d'aller à l'encontre des politiques de vigilance mises en œuvre par les établissements de crédit.

Au vu de ces éléments, lesquels permettent de pallier les risques de réputation, il a été décidé de réintroduire les infractions dont la commission serait de nature à faire obstacle au droit au compte.

Précisons, en outre, que dans l'esprit des membres de la Commission, ces infractions auront pu être commises par le demandeur du droit au compte, mais également, pour les personnes morales, par les personnes qui sont amenées à pouvoir la représenter, qu'il s'agisse d'infractions qu'ils auraient commises en cette qualité ou non. Ces infractions n'en sont pas moins limitativement énumérées et il s'agira de celles relatives aux stupéfiants, au terrorisme ou à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

A cet égard, la question de l'application des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux a, elle-aussi, été un sujet au cœur des préoccupations de la Commission. En effet, le respect de ces obligations est un enjeu crucial pour la Principauté. N'oublions pas que la sortie des différentes « listes suspectes » a été un travail important mené par le Gouvernement, selon la volonté de notre Prince Souverain.

Bien que le débat ne porte pas aujourd'hui sur le contenu de la législation anti-blanchiment, force est de constater que les différents professionnels consultés n'ont pas manqué d'alerter la Commission sur le fait que certains établissements de crédit préféraient parfois s'abstenir d'entrer dans une relation contractuelle complexe, plutôt que de procéder à l'ensemble des vérifications idoines. Une telle démarche, qui reflète souvent la stratégie des « maisons mères » installées à l'étranger, est préjudiciable pour la Principauté, dont l'économie doit reposer sur des secteurs diversifiés. Les banques de la place doivent – et plus que jamais encore durant cette période de crise sanitaire – apporter leur soutien à l'activité économique, en exécutant leurs obligations sans compromettre la pérennité de secteurs importants, comme le yachting ou le shipping.

C'est pourquoi la Commission avait souhaité adresser un message clair aux établissements de crédit : le seul fait que les mesures anti-blanchiment soient complexes à mettre en œuvre ne doit pas servir de prétexte pour ne pas ouvrir de compte ou pour mettre brutalement fin à des relations existantes. Ce n'est qu'une fois ces obligations accomplies que l'on peut savoir si l'ouverture d'un compte doit être refusée ou que le compte doit être résilié, et non pas la seule perspective de difficultés dans l'exécution des obligations. La Commission avait donc formulé un amendement en ce sens.

Dans le cadre des échanges intervenus avec l'AMAF et le Gouvernement, il est apparu que cet amendement entraînait en contradiction avec les termes de l'article 7 de la loi n° 1.362 du 3 août 2009 et risquait de soulever des difficultés d'application, lesquelles pourraient mettre les banques dans une zone d'incertitude quant à la portée de leurs obligations. En définitive, il serait effectivement délicat d'utiliser le droit au compte pour préciser la portée des obligations qui pèsent sur les établissements de crédit dans le cadre de la lutte contre le

blanchiment de capitaux. L'amendement a donc été abandonné par la Commission, qui sait néanmoins qu'un débat aura nécessairement lieu, entre le Conseil National et le Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi n° 1008, qui est destiné à tenir compte des nouvelles exigences qui résultent de la « cinquième directive », laquelle a modifié, au niveau européen, les exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

S'agissant, à présent, des motifs permettant la résiliation du compte de dépôt ouvert auprès d'un établissement de crédit désigné, visés à l'article 9 nouveau, la Commission s'était interrogée sur la référence aux « *incivilités répétées* » envers le personnel de l'établissement de crédit, dans la mesure où cette formulation lui paraissait difficile à cerner. Elle avait préféré lui substituer la référence à des infractions pénales qui seraient commises à l'égard de ce même personnel, à l'instar de ce que prévoit le droit luxembourgeois.

Toutefois, après échanges avec l'AMAF, il est apparu que les membres de la profession bancaire étaient attachés au maintien de cette notion, qui figure d'ailleurs au sein des conditions générales des établissements bancaires. *In fine*, dans la mesure où la Direction du Budget et du Trésor aura la possibilité de désigner un autre établissement de crédit, le maintien de ce motif de résiliation ne contrevient pas aux objectifs poursuivis par la Commission. Elle a donc accepté de revenir à la rédaction initiale de cet article.

Sur la forme, dans la mesure où le présent projet de loi ne régit que les résiliations notifiées par les établissements de crédit désignés, ces résiliations devront être motivées par principe, ainsi que le prévoit le nouvel article 10.

Cette motivation, qui sera portée à la connaissance des demandeurs, tout comme à celle de la Direction du Budget et du Trésor, permettra de veiller à la bonne application du dispositif et, dans le cas contraire, pourra conduire à une saisine des juridictions. Par exception, il pourra être dérogé à cette exigence de motivation pour des cas graves. Tel serait par exemple le cas si la motivation de la résiliation venait à compromettre des objectifs de sécurité nationale ou de maintien de l'ordre public.



Dans le cadre des discussions intervenues avec les représentants du secteur bancaire, il est apparu qu'il convenait, en parallèle de la possibilité, pour la Direction du Budget et du Trésor, d'imposer l'ouverture d'un compte à un établissement de crédit, de prévoir une cause spécifique d'exonération de responsabilité pénale pour les établissements bancaires, à l'instar de ce qui existe en droit français.

La Commission a donc décidé de s'inspirer de l'article L 561-22 V du Code monétaire et financier français, en créant un article 12 nouveau consacré à cette exonération.

Celle-ci est encadrée ou limitée par plusieurs paramètres, à prendre en considération cumulativement. Il faudra en effet que la responsabilité de l'établissement de crédit ait pu être recherchée sur le fondement d'infractions limitativement énumérées : les infractions à la législation sur les stupéfiants, celles relatives au blanchiment, à la lutte contre le terrorisme et celles d'escroquerie.

En outre, il conviendra de prendre en compte les agissements de l'établissement de crédit en question, ce qui se traduira de plusieurs manières :

- l'exonération de responsabilité pénale ne saurait jouer en présence d'une concertation frauduleuse entre cet établissement et le propriétaire des sommes en dépôt sur le compte ou l'auteur de l'opération litigieuse ;

- l'exonération de responsabilité sera limitée à des faits générateurs précis :
 - dans un premier cas, la seule ouverture d'un compte bancaire sur injonction de la Direction du Budget et du Trésor, étant précisé que, si d'autres agissements

venaient à être liés à cette ouverture, la responsabilité de l'établissement pourrait être engagée ;

- dans un second cas, pour les opérations réalisées sur le compte bancaire ouvert après désignation par la Direction du Budget et du Trésor, sous réserve que l'établissement de crédit ait procédé à une déclaration de soupçons et mis en œuvre les obligations de vigilance renforcées directement issues de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée.



L'article 13 du projet de loi traite de l'obligation d'ouvrir un compte bancaire dans un établissement de crédit de la Principauté, dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle. Si une telle disposition a pu surprendre en première analyse, les membres de la Commission ont rapidement convenu de son bien-fondé.

Dans le cadre des discussions intervenues avec le Gouvernement, ce dernier a proposé à l'Assemblée de préciser que ce compte bancaire devait être exclusivement destiné à l'activité professionnelle.

Sur le principe, ce raisonnement se conçoit parfaitement et les membres de la Commission ont considéré qu'il était dans l'intérêt de tout professionnel de scinder clairement ses besoins personnels de son activité professionnelle. La Commission a néanmoins considéré que ce n'était pas l'objet principal de la réforme et que cette disposition pourrait être intégrée dans la réforme plus globale du droit économique, pour laquelle un groupe de travail a été constitué entre le Gouvernement et le Conseil National.

Dès lors, ils ont préféré, s'agissant des personnes physiques, ne pas leur imposer une telle obligation et, par conséquent, les laisser apprécier, par elles-mêmes, s'il en allait de leur intérêt. Il est donc uniquement proposé que ces mêmes personnes physiques aient un compte en Principauté pour l'exercice de leur activité, tout en laissant la possibilité que ce compte soit également celui qui est utilisé pour leurs besoins personnels.

En revanche, la Commission a accueilli favorablement la suggestion du Gouvernement pour les sociétés, qui auront donc l'obligation d'avoir un compte exclusivement dédié à leur activité professionnelle. Sur la forme, le Gouvernement a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de mentionner expressément, pour les personnes morales, qu'un tel compte devait être exclusivement destiné à l'activité professionnelle, dans la mesure où cela s'avère en réalité redondant. Si la Commission n'a pas eu matériellement la possibilité de procéder à une nouvelle modification du projet de loi, elle indique qu'elle ne serait pas opposée à ce que le Gouvernement en fasse part, dans le cadre de la réponse qu'il adressera au présent rapport de la Commission.



Le chapitre III du présent projet de loi a été introduit par voie d'amendement. Dans une première version présentée par la Commission, il incluait, outre les dispositions transitoires, des dispositions pénales. Les élus avaient souhaité prévoir des sanctions spécifiques pour les établissements de crédit qui ne joueraient pas le jeu du droit au compte. Il s'agissait d'amendes correctionnelles, dont le montant pouvait être compris entre 18.000 et 90.000 euros.

Après de multiples échanges, tant avec le Gouvernement, que l'AMAF, les élus ont pu considérer qu'il n'était pas forcément opportun de porter ces litiges devant les juridictions répressives. Ils ont au contraire estimé qu'il était suffisant de saisir les juridictions civiles, afin que celles-ci obligent l'établissement de crédit à ouvrir un compte bancaire, le cas échéant sous astreinte. L'astreinte est ainsi plus appropriée, en ce qu'elle obligera

l'établissement de crédit à ouvrir le compte rapidement, puisque plus celui-ci retardera cette ouverture, plus les sommes dues seront conséquentes. En définitive, un tel mécanisme, qui relève du droit commun, s'avère plus efficace que le recours au juge pénal.

Le chapitre III ne traite donc plus que des dispositions transitoires et comprend un unique article 14, dont les deux alinéas correspondent, chacun, à un cas de figure différent.

Le premier alinéa porte sur les dispositions transitoires générales, applicables à l'ensemble des dispositions du projet de loi, et aux termes desquelles la loi entrera en vigueur dans un délai de trois mois à compter de la date de sa publication au Journal de Monaco. Ce délai est apparu à la fois nécessaire et suffisant, dans la mesure où il convient de prendre en considération le temps requis pour l'élaboration des dispositions réglementaires et l'information des établissements de crédit de la place, s'agissant des nouvelles dispositions insérées.

Quant au second alinéa, il est spécifique aux dispositions de l'article 13, lequel prévoit l'obligation de disposer d'un compte en Principauté pour l'exercice d'une activité professionnelle. Dès lors, la Commission a considéré qu'il fallait laisser un délai raisonnable aux personnes qui exercent d'ores et déjà une telle activité sans disposer nécessairement d'un compte auprès d'un établissement de la place. Aussi un délai de neuf mois est prévu, ce qui, cumulé avec le délai de trois mois susmentionné, conduira les professionnels concernés à disposer d'une année pour ouvrir un tel compte, pour le cas où ils en seraient dépourvus.



Tels sont les remarques et amendements proposés par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

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