

-

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI, N° 816, PORTANT MODIFICATION DES**  
**ARTICLES 218-1 À 218-3 DU CODE PENAL**

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :

Monsieur Claude CELLARIO,

Président de la Commission de Législation)

Le projet de loi portant modification des articles 218-1 à 218-3 du Code pénal a été transmis au Conseil National le 28 juillet 2006 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 816.

Il a été déposé officiellement à l'occasion de la Séance Publique du 10 octobre 2006 et renvoyé le même jour devant la Commission de Législation qui a immédiatement procédé à son examen.

Dans le cadre de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Principauté de Monaco est devenue l'un des vingt sept membres permanents du Comité Moneyval. Mis en place en 1997, ce comité examine les mesures contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme adoptées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas au Groupe d'Action en matière Financière (G.A.F.I.).

Le blanchiment de capitaux désigne le processus visant à réinjecter dans l'économie légale les profits provenant d'activités illicites, appelés couramment « *argent sale* », les délinquants donnant une apparence de légitimité à la source des produits du crime.

Le blanchiment est ainsi conçu sur le modèle d'une véritable industrie à l'échelle planétaire. Il utilise des passeurs, des hommes de mains, des centaines d'avocats d'affaires, c'est-à-dire un ensemble de compétences qui intervient d'un bout à l'autre de la chaîne de recyclage avec pour seul objectif que cet argent sente bon l'honorabilité.

Parce qu'il constitue un phénomène d'ampleur internationale et parce qu'il s'inscrit dans un contexte de globalisation des échanges qui facilite d'autant plus la dissimulation de l'origine criminelle des fonds, les Etats ont pris conscience du danger du développement de l'argent criminel pour l'économie mondiale et ont fait de la lutte contre ce fléau une priorité.

A Monaco, la législation anti-blanchiment consacrée à la faveur des lois n<sup>os</sup> 1.161 et 1.162 du 7 juillet 1993 a permis d'affirmer clairement la volonté de la Principauté de prendre activement part à la lutte internationale contre le blanchiment, par la mise en place d'un dispositif rigoureux et performant de contrôle et de répression de la délinquance financière et du blanchiment de capitaux sur son territoire. Ce dispositif, qui s'appuie sur une législation pénale structurée et sur la participation active des organismes financiers à la détection des transactions frauduleuses ou susceptibles de l'être, au travers de la déclaration de soupçon, n'a cessé depuis lors d'être renforcé par l'adoption de mesures destinées à accroître l'efficacité des contrôles exercés par les autorités de supervision des secteurs bancaire et financier. On citera, au dernier état, la loi n° 1.315 du 29 juin 2006, ayant accru les pouvoirs d'investigation de la commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées, mais également le projet de loi, n° 826, sur les activités financières, récemment déposé sur le bureau du Conseil National et qui tend à édicter un corps de règles complet, régissant les activités financières et facilitant par là-même leur contrôle. Il n'est pas inutile de souligner que la Principauté de Monaco, qui a souvent fait l'objet par le passé d'attaques aussi dures qu'infondées allant jusqu'à la dépeindre comme un territoire de complaisance pour le blanchiment, s'est depuis longtemps dotée d'une législation interne conforme aux normes internationales et d'un Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (le SICCFIN) dont l'effectif, proportionnellement à

la taille de notre pays, est certainement l'un des plus importants au monde. L'assimilation grossière entretenue par certains, entre les règles de la fiscalité et les circuits d'argent d'origine délictueuse ne doit tromper personne, car si la Principauté revendique légitimement, au nom de la souveraineté des Etats sur leurs finances publiques, le droit à une fiscalité modérée favorisant l'afflux des capitaux sur son territoire, elle n'en est pas moins parallèlement un pays exemplaire et pleinement coopératif dans le domaine de la lutte contre le blanchiment.

La lutte contre le blanchiment procède à l'évidence d'un impératif éthique, fondé sur la conviction partagée qu'il existe des valeurs non marchandes universelles en contrepois des valeurs marchandes qui ont d'ores et déjà accédé à l'universalité. Mais lutter contre le blanchiment constitue aussi un impératif économique et de sécurité publique face à la menace de déstabilisation des économies et d'atteinte à l'intégrité des marchés financiers que représentent, dans le monde entier, les mouvements illégaux de capitaux.

Le blanchiment à grande échelle transfère le pouvoir économique du marché, de l'Etat et de la population aux organisations criminelles. Ce n'est donc pas un simple manquement à des lois, c'est une menace à la sécurité nationale et internationale.

C'est pourquoi la mise en place d'un système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux est, dans de nombreux Pays, rendue possible par la mobilisation des acteurs concernés autour d'un objectif partagé et l'application de mesures nationales et internationales dont le suivi régulier incombe à des organes internationaux, au premier rang desquels le G.A.F.I. et le Comité Moneyval au sein du Conseil de l'Europe, associé en tant qu'observateur aux travaux du G.A.F.I. Ce suivi, qui suppose une évaluation mutuelle des performances au sein de «groupes de pairs», permet d'améliorer considérablement la compatibilité entre les normes nationales et les principes internationaux applicables aux activités financières et à l'action des forces publiques et de la justice.

En 2002, Monaco a sollicité du Comité Moneyval une évaluation globale de son système de veille et de détection anti-blanchiment. A cette occasion, une équipe de six experts, composée entre autres de deux spécialistes du G.A.F.I., s'est rendue en Principauté. Dans leur rapport d'évaluation, adopté par le Comité Moneyval en décembre 2003, ces derniers ont notamment indiqué que Monaco répondait aux critères posés par le G.A.F.I., avec une législation et des pratiques conformes aux normes internationales, tout en émettant certaines recommandations relatives aux moyens de renforcer davantage l'efficacité de notre dispositif législatif.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement Princier a déposé sur le bureau du Conseil National le présent projet de loi afin, d'une part, d'inscrire la législation monégasque dans le sillon des différents référentiels internationaux et européens, conventionnels et institutionnels et, d'autre part, de poursuivre l'adéquation du dispositif répressif monégasque à la lumière de la Recommandation 1 élaborée par le G.A.F.I. qui précise, en substance, que :

- *« les pays devraient incriminer le blanchiment de capitaux sur la base de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988 (Convention de Vienne) et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000 (Convention de Palerme) ;*
- *les pays devraient appliquer l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves, afin de couvrir la gamme la plus large possible d'infractions sous-jacentes. Les infractions sous-jacentes peuvent être définies par rapport à l'ensemble des infractions, ou par rapport à un seuil lié soit à une catégorie d'infractions graves, soit à la peine privative de liberté dont est passible l'infraction sous-jacente (méthode du seuil), ou par rapport à une liste d'infractions sous-jacentes ou par rapport à une combinaison de ces méthodes [...] ;*
- *les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux devraient couvrir les actes commis dans un autre pays, qui constituent une infraction dans ce pays, et*

*qui auraient constitué une infraction sous-jacente s'ils avaient été commis sur le territoire national. Les pays peuvent prévoir que la seule condition requise est que les actes auraient été qualifiés d'infractions sous-jacentes s'ils avaient été commis sur le territoire national [...]. »*

C'est pourquoi ce projet de loi a bien évidemment recueilli l'agrément des Membres de la Commission qui ont noté avec satisfaction l'adéquation de notre dispositif répressif avec, en particulier, la Recommandation du G.A.F.I. susvisée.

Votre Rapporteur tient à souligner, pour une meilleure appréhension des modifications apportées par le présent projet de loi aux articles 218-1 à 218-3 du Code pénal, le caractère particulier de l'infraction de blanchiment de biens et capitaux qui, en tant qu'infraction de conséquence, suppose au préalable la commission d'une autre infraction, dénommée infraction principale ou sous-jacente. En effet, lorsque le blanchisseur réinjecte dans l'économie légale un profit illégal, qui caractérise l'infraction de blanchiment, il aura préalablement tiré ce profit de l'exercice d'une activité illégale, qui constitue l'infraction principale ou sous-jacente. La question qui se pose est alors de savoir si cette infraction préalable peut être constituée par n'importe quel crime ou délit ou s'il y a lieu de limiter le blanchiment au produit de certaines infractions délimitées. Si les législateurs belge et français n'ont apporté aucune restriction au champ d'application du blanchiment, le Gouvernement Princier a opté, comme nous le verrons lors de l'examen de l'article 3 du présent projet de loi, pour une combinaison de méthodes, correspondant parfaitement à la Recommandation 1 du G.A.F.I. qui laisse, en ce domaine, une certaine souplesse aux Etats pour définir les comportements susceptibles de constituer la condition préalable à l'infraction de blanchiment.

De plus, il convient de tenir compte du contexte international dans lequel peut s'inscrire ce phénomène de blanchiment, qui n'exclut pas que l'infraction génératrice des fonds blanchis soit commise dans un Etat étranger. C'est pourquoi l'alinéa premier de l'article 218-1 initial du Code pénal prévoit d'ores et déjà la possibilité de retenir

cette incrimination alors même que l'infraction principale a été commise à l'étranger si elle est punissable dans l'Etat où elle a été perpétrée.

L'article premier du présent projet de loi tend à modifier l'actuel alinéa premier de l'article 218-1 du Code pénal afin d'introduire le principe de la double incrimination et de prévoir que l'infraction sous-jacente commise à l'étranger soit également punissable en Principauté.

Si la Commission a relevé que l'introduction de ce principe peut limiter les conditions de répression du blanchiment, en ce qu'il introduit une condition supplémentaire devant être satisfaite pour réprimer le blanchiment lorsque l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger, elle partage la préoccupation du Gouvernement de régir la situation particulière et problématique d'une infraction sous-jacente complexe commise à l'étranger et faisant *a fortiori* l'objet d'une commission rogatoire internationale. En effet, dans l'hypothèse où l'infraction génératrice des fonds blanchis est une infraction complexe (accomplissement par son auteur de plusieurs actes de nature différente), il se peut que l'un de ces actes ne constitue pas une incrimination au sens du droit pénal monégasque. Le risque mis en exergue dans l'exposé des motifs du présent projet de loi serait alors de voir, dans le cadre d'une commission rogatoire internationale basée sur la répression d'une infraction simple (accomplissement d'un acte unique) punissable en Principauté, une demande d'information concernant une infraction complexe, non sanctionnée à Monaco. L'introduction de l'exigence de la double incrimination permet donc d'éviter cet écueil et, conformément à l'article 5.1.a de la Convention Européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, de se réserver la faculté de soumettre l'exécution des commissions rogatoires au fait que « *l'infraction motivant la commission rogatoire soit punissable selon la loi de la partie requérante et de la partie requise* ».

La Commission a en outre considéré que l'introduction de cette condition de double incrimination était conforme au principe de la légalité des peines, consacré à

l'article 20 de notre Constitution, et qui implique que seuls les actes réprimés par la loi puissent être poursuivis et punis.

La Commission n'a, par conséquent, formulé aucune remarque particulière concernant la suppression pure et simple, introduite par l'article 2 du présent projet de loi, du second alinéa de l'article 218-2 du Code pénal qui précisait que « *l'infraction est constituée alors même que l'infraction génératrice des fonds blanchis a été commise à l'étranger, si elle est punissable dans l'Etat où elle a été perpétrée* », cette suppression étant motivée par les raisons déjà explicitées.

Il convient en outre, à ce stade du rapport, de souligner la volonté de la Principauté de Monaco de lutter efficacement contre le blanchiment issu d'activités criminelles et d'en faire, conformément à l'article 218-2 du Code pénal relatif au délit d'imprévoyance, l'affaire de toute personne qui, dans l'exercice de sa profession, réalise, contrôle ou conseille des opérations entraînant des mouvements de capitaux.

Enfin, la Commission a relevé avec satisfaction que les modifications apportées à l'article 218-3 du Code pénal par l'article 3 du présent projet de loi permettent d'étendre significativement l'ensemble des comportements infractionnels susceptibles de constituer désormais la condition préalable à l'infraction de blanchiment.

Votre Rapporteur tient à indiquer que la Commission a entièrement souscrit à la solution choisie par le Gouvernement Princier de définir les infractions principales ou sous-jacentes en appliquant tant la méthode du seuil, qui suppose que l'infraction soit passible d'une peine privative de liberté supérieure à trois années, que celle de la liste exhaustive d'infractions susceptibles de générer un profit pouvant être qualifié de biens et capitaux illicites.

\* \*

\*

Au vu des observations qui précèdent et compte tenu de l'intérêt de ce présent projet de loi pour la Principauté de Monaco, désireuse de poursuivre la mise en adéquation de son dispositif répressif aux référentiels internationaux et européens, votre Rapporteur vous invite à adopter sans réserve le présent projet de loi.