

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 862, RELATIF A LA LUTTE CONTRE LE
BLANCHIMENT DE CAPITAUX, LE FINANCEMENT DU TERRORISME ET
LA CORRUPTION

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

Monsieur Pierre LORENZI)

Le projet de loi relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la corruption a été transmis au Conseil National le 19 mars 2009 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 862.

Il a été déposé officiellement lors de la Séance Publique du 1^{er} avril 2009 et renvoyé le même jour devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, qui a souhaité désigner votre Rapporteur, au cours de sa séance du 4 juin 2009.

La lutte contre les flux financiers illicites correspond à une priorité absolue de l'ensemble des Etats démocratiques appelant de leurs vœux une maîtrise de la globalisation financière, laquelle offre de larges opportunités aux organisations criminelles transnationales.

Le blanchiment de capitaux désigne le processus visant à réinjecter dans l'économie légale, les profits provenant d'activités illicites, couramment appelés « *argent sale* », les délinquants donnant ainsi une apparence de légitimité à la source des produits du crime. Parce que le blanchiment de capitaux constitue un phénomène d'ampleur internationale, les Etats ont pris conscience du danger du développement d'argent provenant d'infractions pénales pour l'économie mondiale et ont fait de la lutte contre ce fléau une priorité.

Par ailleurs, la montée du terrorisme international suscite, à travers le monde, des sentiments mêlant à la fois indignation et horreur. Elle incite les Etats à se mobiliser contre ce phénomène en accroissant la surveillance des circuits financiers susceptibles de financer le terrorisme ainsi que le blanchiment de capitaux lequel constitue un fondement structurel sans lequel la préparation et la réalisation de tels crimes ne seraient pas possibles. Dans ce cadre, tout est mis en œuvre afin de bloquer chaque flux financier suspect.

En outre, le phénomène de corruption constitue une menace pour la stabilité ainsi que pour la sécurité des économies, il entrave gravement le bon fonctionnement des institutions et l'application des valeurs démocratiques et éthiques. La corruption n'a jamais été l'apanage d'un système politique ou économique donné et correspond donc à un phénomène qui, quelle qu'en soit la forme (publique, privée, nationale ou internationale), affaiblit profondément l'Etat de Droit et porte directement atteinte aux droits de l'homme et aux grands équilibres économiques des pays.

Face à ces réalités, à l'heure de l'internationalisation des échanges économiques et de la globalisation financière, l'interdépendance des systèmes économiques exige une coordination des moyens de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme ou la corruption. Cette coordination explique le recours à de multiples instruments internationaux.

Dans de nombreux pays, la mise en place d'un système efficace de lutte contre ces phénomènes est rendue possible par la mobilisation des acteurs concernés autour d'un objectif partagé ainsi que l'application de mesures nationales et internationales.

Le suivi régulier de ces mesures incombe à des organes internationaux, au premier rang desquels le Groupe d'Action Financière (G.A.F.I.) et le Comité Moneyval associé en tant qu'observateur aux travaux du G.A.F.I.

Il convient de préciser que le G.A.F.I., organisme intergouvernemental, a établi quarante recommandations énonçant les mesures que les Etats sont incités à appliquer afin de mettre en œuvre des plans efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il est important de souligner que l'ensemble des recommandations du G.A.F.I. fixent des principes d'action et laissent aux pays une certaine marge de manœuvre dans l'application de ces principes, en fonction de leurs circonstances particulières et de leur cadre institutionnel.

Ce suivi régulier 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.

Votre Rapporteur souhaite rappeler la volonté de la Principauté de Monaco et ce, depuis de nombreuses années, de considérer comme un axe prioritaire d'action, la lutte contre la délinquance financière et notamment les pratiques de blanchiment d'argent, de corruption ou de financement du terrorisme. De fait, un développement harmonieux des activités économiques de la Principauté ne peut se concevoir sans un dispositif rigoureux de lutte contre les circuits financiers en provenance ou à destination d'opérations à caractère criminel ou délictueux.

Force est de constater que depuis plus de vingt ans, la Principauté coopère activement à cette lutte internationale, comme en atteste la législation anti-blanchiment consacrée par les lois n° 1.161 et 1.162 du 7 juillet 1993, ayant abouti à 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.

Dans le prolongement direct de cette législation, un organisme spécialisé dans la réception et le traitement des déclarations de soupçons a été institué par l'Ordonnance Souveraine n° 11.246 du 12 avril 1994 : il s'agit du Service d'Information et de Contrôle des Circuits Financiers (S.I.C.C.F.I.N.).

Le dispositif monégasque 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. Il 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, ainsi que des conditions de poursuite et de répression des actes de blanchiment de capitaux.

En 2002, l'adoption de la loi n° 1.253 du 12 juillet 2002 modifiant la loi n° 1.162 du 7 juillet 1993, a inscrit la législation monégasque dans une volonté d'élargissement des possibilités de lutte contre le blanchiment, en visant la répression du terrorisme.

Cette extension a elle-même traduit l'évolution du phénomène du terrorisme perçue dans la situation politique et économique mondiale, dont les faits les plus marquants ont été constitués par les événements survenus le 11 septembre 2001 et plus récemment ceux du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres, lesquels ont amené l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.) et le G.A.F.I., notamment au travers des Neuf Recommandations Spéciales, à préconiser un certain nombre de mesures. Parmi celles-ci, l'introduction de la lutte contre le financement du terrorisme dans la législation des Etats ainsi que le renforcement des dispositions permettant aux cellules de lutte anti-blanchiment de chaque pays de coopérer avec leurs homologues étrangers.

On peut, en outre, citer la loi n° 1.318 sur le terrorisme, et la loi n°1.322 portant modification des articles 218-1 à 218-3 du Code pénal, qui sont venues parfaire ce dispositif en 2006.

La loi n° 1.318 visait à doter Monaco d'une législation conforme aux recommandations du G.A.F.I. en matière de lutte internationale contre le terrorisme. Elle a introduit de nouvelles incriminations dans le Code Pénal permettant de mieux réprimer la préparation, la facilitation et le financement d'actes de terrorisme.

Parallèlement, elle a aggravé les peines assortissant les infractions prévues et a introduit un principe d'indemnisation automatique par l'Etat des victimes du terrorisme.

La loi n° 1.322 visait, quant à elle, à poursuivre cette mise en adéquation du dispositif monégasque de lutte contre le blanchiment et la délinquance financière. Conformément à la recommandation n° 1 du G.A.F.I., elle a élargi l'éventail des infractions sous-jacentes au délit de blanchiment et a introduit le principe de la double incrimination pour la poursuite des actes qualifiés d'infractions complexes, lorsque l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger.

Ces évolutions législatives ont accompagné et suivi l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe, intervenue en octobre 2004. La Principauté est ainsi devenue l'un des vingt-sept membres permanents du Comité Moneyval, qui 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 G.A.F.I..

Dans ce cadre, Monaco a fait l'objet de deux évaluations par ce Comité, l'une en décembre 2003 et l'autre en décembre 2007, qui ont chacune porté une appréciation positive sur la qualité de la législation et des pratiques de Monaco en matière de lutte contre le blanchiment. Tout en les jugeant conformes aux standards internationaux, les experts du Comité Moneyval ont émis certaines recommandations relatives aux moyens de renforcer encore davantage l'efficacité de notre dispositif législatif.

Ce projet de loi poursuit donc cet objectif, en s'inscrivant par ailleurs dans le cadre des grandes orientations éthiques fixées au début de Son Règne par S.A.S. le Prince Albert II, et formulées notamment dans Son discours d'Avènement du 12 juillet 2005 en ces termes : *« (...) L'importance de la place financière de Monaco requiert une extrême vigilance pour éviter que ne se développent des activités financières qui ne sont pas les bienvenues dans notre pays. Pour éviter ces déviances Monaco doit fonctionner en harmonie avec l'ensemble des organismes qui ont le même objectif. Monaco se doit de respecter et respecte les directives du G.A.F.I., des autorités fiscales notamment*

françaises et américaines, et de toutes les autres bonnes pratiques dans le contrôle des flux financiers (...).».

Ces impératifs éthiques ont pris une résonance d'autant plus forte et évidente avec l'éclatement de la crise financière internationale, qui a conduit la Principauté à vouloir affirmer résolument sa volonté de prendre part à l'effort entrepris à l'échelle planétaire pour renforcer la transparence et la régulation du système financier mondial, au travers d'actes forts impliquant, au plan interne, l'adoption rapide d'une législation anti-blanchiment inspirée des plus hauts référentiels internationaux et européens.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement Princier a déposé sur le bureau du Conseil National le présent projet de loi, lequel vise, d'une part, à refondre la législation existante en rassemblant l'ensemble des dispositions, souvent éparées, au sein d'un même texte, afin d'en faciliter la compréhension et, d'autre part, à poursuivre la mise en adéquation du dispositif répressif monégasque à la lumière des recommandations élaborées par le G.A.F.I, en élargissant notamment le champ des obligations de vérification et de vigilance à de nouvelles activités et professions.

Incidentement, la Commission a noté que ce projet de loi, largement inspiré des dispositions de la 3^{ème} Directive européenne, permettra également à la Principauté de satisfaire aux nouvelles exigences posées par la réglementation européenne CE 1781/2006, pour le maintien des banques monégasques dans le système interbancaire de télécompensation français CORE, majoritairement utilisé par celles-ci pour l'exécution des virements automatiques nationaux et transfrontaliers vers la France.

Tout en partageant les considérations politiques qui ont amené les autorités monégasques à souhaiter assigner à ce texte un caractère éminemment prioritaire, la Commission a regretté les délais très restreints dans lesquels elle s'est trouvée contrainte de l'examiner, suite à la décision du Gouvernement de recourir à la procédure

législative d'urgence, qui explique que le Conseil National soit conduit à se prononcer sur ce projet de loi en session extraordinaire, moins de trois mois après son dépôt.

La Commission des Finances et de l'Economie Nationale souhaite rappeler les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles elle a été contrainte de travailler, s'agissant d'une loi divisée en cinquante articles au sujet desquels on ne pouvait faire l'économie d'une étude approfondie.

Compte tenu des courts délais impartis, la Commission a désigné au cours de sa séance du 7 avril 2009 un Groupe de travail.

Les nombreuses réunions de ce Groupe ont permis d'apporter un éclairage à la Commission, quant aux positions, avis et préoccupations des acteurs de la place, lesquels ont été reçus dans un temps très limité.

Ces réunions, alimentées par les échanges intervenus avec le Gouvernement, à la suite des questions que l'étude de ce texte a suscitées, ont permis à la Commission de finaliser l'examen de ce projet de loi afin d'être en mesure de le présenter ce soir à la délibération de notre Assemblée.

La Commission souligne l'effort de diligence réalisé par les membres de ce Groupe de travail pour mener à bien l'étude ce texte dans ces délais extrêmement succincts, avec la volonté, comme le Conseil National s'y est toujours attaché depuis 2003, de procéder à une vaste consultation.

Consciente de la nécessité que la Principauté de Monaco se mette en conformité avec les standards internationaux, et de l'importance que cela s'effectue dans le respect des particularismes de notre pays, la Commission a veillé à s'assurer que les dispositions projetées soient adaptées au contexte monégasque.

Après ces considérations d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale lors de l'examen de ce texte.

Il a semblé opportun à la Commission que le présent projet de loi s'ouvre par un article préliminaire, reprenant les dispositions de l'article 3 du présent projet de loi qui s'en trouve par conséquent supprimé. En effet, la Commission a jugé plus pédagogique pour les futurs « *utilisateurs* » du texte que le premier de ses articles définisse son champ d'application *rationae materiae*, autrement dit la liste des infractions de blanchiment de capitaux, de corruption et de financement du terrorisme auxquelles la loi s'appliquera, avant d'en décrire le champ d'application *rationae personae* défini aux deux articles suivants.

L'article premier énumère donc les organismes et les personnes assujetties à la loi. Sont notamment concernés les établissements bancaires et les autres organismes financiers, comme les sociétés de gestion de portefeuilles, mais aussi les entreprises d'assurances et d'une manière générale toute personne morale ou physique dont l'activité professionnelle, même non financière, entraîne des mouvements de capitaux.

La Commission a constaté que cet article élargit le champ d'application du dispositif existant et s'est donc interrogée sur la logique ayant présidé à la rédaction de cet article. Celui-ci, en effet, opère une définition très large et parfois peu explicite des personnes auxquelles la loi a vocation à s'appliquer, en combinant une double approche par profession et par activité.

Au terme d'un échange de vues avec le Gouvernement, il est apparu nécessaire de maintenir cette double approche afin de pouvoir inclure expressément dans le champ d'application de la loi, certains professionnels se livrant à des activités non définies en tant que profession dans la législation monégasque, comme c'est par exemple le cas des

sociétés regroupées au sein de l'A.M.P.A. (Association Monégasque des Professionnels en Administration de Structures Etrangères), visées au chiffre 5°) de l'alinéa 1 de l'article premier. Dans ce cadre, il a semblé opportun à la Commission de préciser que seuls seront concernés par les obligations prévues au présent texte, les professionnels de la place exerçant ces activités, à titre habituel.

Dans le prolongement de cette réflexion, la Commission s'est également interrogée sur l'opportunité de viser expressément certaines professions mentionnées à l'article premier, pour lesquelles elle a souhaité que le Gouvernement l'éclaire sur les motivations ayant conduit à les inclure au sein du nouveau dispositif.

Ainsi, le Gouvernement a-t-il précisé que la profession de transmetteur de fonds visée au chiffre 8°) de l'alinéa 1 concerne en pratique, l'activité de transferts d'espèces réalisés en Principauté par la Banque Postale, à travers le réseau de la société Western Union, seule autorisée, pour l'instant, à exercer à Monaco.

S'agissant des marchands de biens, des conseils dans les domaines économiques, juridiques et fiscaux et des commerçants et personnes organisant la vente de pierres précieuses, matériaux précieux, d'antiquités ou d'œuvres d'art et objets de grande valeur, mentionnés aux chiffres 10°) à 13°), le Gouvernement a indiqué à la Commission, que ces professions étaient déjà visées par les précédents textes et plus précisément par les dispositions de l'Ordonnance Souveraine n°14.446 du 22 avril 2000. Dans ce cadre, il n'a pas semblé opportun à la Commission de modifier des dispositions préexistantes au sein de textes réglementaires, lesquelles seront désormais visées dans la loi.

La Commission s'est toutefois inquiétée des conditions dans lesquelles les négociants visés au chiffre 13°) seront soumis aux obligations par nature très contraignantes, prévues au projet de loi.

Ainsi, la Commission souhaite, qu'en pratique, la notion d'« *objets de grande valeur* » soit appréciée *in concreto*, au regard du pouvoir d'achat élevé et des niveaux de prix généralement pratiqués à destination d'une certaine clientèle exclusive fréquentant la Principauté. Dans un souci de préserver l'équilibre économique de ces activités, la Commission souligne la nécessaire souplesse avec laquelle les dispositions de la présente loi devront être appliquées à l'égard de commerçants et d'intermédiaires qui exercent généralement à titre individuel ou au travers de structures de petite taille et disposent par conséquent de moyens techniques et humains très limités.

S'agissant du chiffre 15°, la Commission a observé que l'application de cette disposition, qui vise en termes très généraux toutes les personnes qui « *réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux* », était susceptible de faire peser des obligations sur un grand nombre de professionnels et d'activités. Interrogé sur ce point, le Gouvernement a précisé que ces dispositions figuraient déjà dans l'article 2 de la loi n° 1.162 et que les professions concernées par cette disposition étaient également visées par l'Ordonnance Souveraine n° 14.466 du 22 avril 2000.

La Commission a souhaité exclure de cette disposition, englobant un large spectre d'activités, les personnes visées à l'article 2 et ce, afin d'éviter un chevauchement entre les articles premier et 2, qui pourrait être source de confusion. En effet, les notaires, avocats et experts-comptables par exemple, « *contrôlent ou conseillent* » régulièrement dans le cadre de leur activité « *des opérations entraînant des mouvements de capitaux* » et pourraient être tenus, à ce titre, à des obligations renforcées que le texte fait peser sur les personnes visées à l'article premier. La Commission a relevé qu'une telle confusion ne correspondrait pas à l'esprit du texte, lequel soumet les professions visées à l'article 2 à un régime différencié.

Dans le même ordre d'idées, la Commission a souhaité préciser la portée de ce chiffre en prévoyant expressément que les personnes visées sont celles qui réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux,

« à titre professionnel ». Cette précision permettra d'exclure du champ d'application de la loi, les personnes effectuant ces opérations de façon occasionnelle.

Enfin, s'agissant du second alinéa du présent article le Gouvernement a précisé à la Commission que cette disposition concernait, notamment, les opérations de change dans les établissements hôteliers.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, l'article premier pourrait être modifié comme suit :

« Sont soumis aux dispositions de la présente loi les organismes et les personnes ci-après énumérés :

1°) les personnes qui effectuent à titre habituel des opérations de banque ou d'intermédiation bancaire ;

2°) les personnes exerçant les activités visées à l'article premier de la loi n° 1.338 du 7 septembre 2007 sur les activités financières ;

3°) les entreprises d'assurances mentionnées à l'article 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 4.178 du 12 décembre 1968 portant institution du contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances, les intermédiaires d'assurances, agents et courtiers établis en Principauté lorsqu'il s'agit d'assurance-vie ou d'autres formes d'assurances liées à des placements ;

4°) les personnes figurant sur la liste visée à l'article 3 de la loi n° 214 du 27 février 1936 portant modification de la loi n° 207 du 12 juillet 1935 sur les trusts, modifiée ;

5°) *les personnes effectuant, à titre habituel, des opérations de création, de gestion et d'administration de personnes morales, d'entités juridiques ou de trusts, en faveur de tiers et qui, à ce titre, soit :*

- interviennent en qualité d'agent pour la constitution d'une personne morale, d'une entité juridique ou d'un trust ;

- interviennent ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne en qualité d'administrateur ou de secrétaire général d'une société de capitaux, d'associé d'une société de personnes ou de titulaire d'une fonction similaire pour d'autres personnes morales ou entités juridiques ;

- fournissent un siège, une adresse commerciale ou des locaux, une adresse administrative ou postale à une société de capitaux, une société de personnes ou toute autre personne morale ou entité juridique ;

- interviennent ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne en qualité d'administrateur d'un trust ;

-interviennent ou procèdent aux arrangements nécessaires afin qu'une autre personne intervienne en qualité d'actionnaire agissant pour le compte d'une autre personne ;

6°) *les maisons de jeux ;*

7°) *les changeurs manuels ;*

8°) *les transmetteurs de fonds ;*

9°) les professions relevant de la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce ;

10°) les marchands de biens ;

11°) les conseils dans les domaines économiques, juridiques ou fiscaux ;

12°) les services de surveillance, de protection et de transports de fonds ;

13°) les commerçants et personnes organisant la vente de pierres précieuses, matériaux précieux, d'antiquités, d'œuvres d'art et autres objets de grande valeur ;

14°) les commissionnaires du concessionnaire de prêts sur gage ;

15°) les personnes non mentionnées aux chiffres précédents **et à l'article 2** qui, ~~dans l'exercice de leur profession à titre professionnel~~, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux.

Ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi les organismes et les personnes, exerçant une activité financière remplissant les conditions suivantes :

- générer un chiffre d'affaires ne dépassant pas un montant maximal fixé par Ordonnance Souveraine ;

- être limitée en ce qui concerne les transactions qui ne doivent pas dépasser un montant maximal par client et par transaction, fixé par Ordonnance Souveraine, que la transaction soit effectuée en une seule opération ou en plusieurs opérations apparaissant comme liées ;

- ne pas constituer l'activité principale et générer un chiffre d'affaires ne dépassant pas un pourcentage du chiffre d'affaires total de l'organisme ou de la personne concernée fixé par Ordonnance Souveraine ;

- être accessoire d'une activité principale non mentionnée au premier alinéa du présent article et directement liée à celle-ci ;

- être exercée pour les seuls clients de l'activité principale et ne pas être généralement offerte au public. »

Dans un souci de refonte du dispositif actuel constitué de textes épars et parcellaires, l'article 2 introduit dans le corps de la loi, les experts-comptables, comptables agréés et les auxiliaires de justice, jusqu'alors uniquement visés par l'Ordonnance Souveraine n° 14.466 du 22 avril 2000.

La Commission constate que la profession d'avocat est désormais visée par le texte, qui limite cependant l'application du dispositif à cette profession, aux seules activités d'assistance au client dans le cadre de la préparation ou de la réalisation de transactions immobilières ou commerciales, et à celle de participation, au nom et pour le compte du client, à toute transaction financière ou immobilière.

Il en ressort donc qu'hormis ces hypothèses spécifiques, les avocats ne seront pas soumis à la loi.

Les dispositions du présent article encadrent suffisamment ces activités et s'inscrivent dans la continuité de l'arrêt du Tribunal Suprême en date du 6 mars 2001, lequel faisait suite à un recours de l'Ordre des Avocats de la Principauté contre l'Ordonnance n° 14.466 du 22 avril 2000. Cette dernière avait créé une obligation à leur charge de déclarer « toutes les opérations dont ils ont connaissance et qui portent sur

des sommes dont ils soupçonnent l'origine frauduleuse sauf lorsque les informations ont été recueillies dans l'exercice de la défense ».

Il ressort de cet arrêt, qui a annulé les dispositions de cette Ordonnance en tant qu'elle s'applique aux avocats, que les dispositions de ce texte portaient atteinte au principe de la légalité des délits et des peines consacré par l'article 20 de la Constitution. De plus, elles se bornaient à exempter de l'obligation de déclarer « *certaines opérations portant sur des mouvements de capitaux* » sans énumérer ces opérations, ni déterminer les conditions dans lesquelles les informations pouvaient être considérées comme ayant été acquises dans l'exercice de la défense. Le Tribunal Suprême avait ainsi considéré que le législateur n'avait pas défini l'infraction en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

Ainsi, la Commission constate que les dispositions du présent projet de loi ont été édictées en prenant en considération cette décision du Tribunal Suprême et sont conformes aux exigences européennes et internationales.

En considération de l'introduction de l'article préliminaire, la Commission a procédé à la suppression de l'article 3, la numérotation des articles subséquents s'en trouvant par conséquent modifiée.

S'agissant de l'article 3 nouveau (article 4 du projet de loi initial), en son premier alinéa, les Membres de la Commission ont souhaité que l'identification des clients, par les organismes et les personnes visées aux articles premier et 2, se déroule au moment de la conclusion de la relation d'affaires, et non avant que cette relation d'affaires soit nouée.

Aux fins de l'application du présent article, une relation d'affaires est nouée, dans deux hypothèses :

- lorsqu'un professionnel et un client concluent un contrat en exécution duquel plusieurs opérations successives seront réalisées entre eux pendant une durée déterminée ou indéterminée ou qui crée des obligations continues,
- lorsqu'un client sollicite de manière régulière et répétée l'intervention d'un même professionnel pour la réalisation d'opérations financières distinctes et successives.

Il a semblé plus efficient à la Commission, que les professionnels visés identifient le client au moment de la conclusion du contrat et non avant, cette dernière pratique pouvant être perçue comme une disposition anti commerciale faisant peser, dans les faits, un soupçon de défiance sur les clients.

Enfin, la Commission a estimé devoir substituer au terme « *administrateurs* », visé au 5^{ème} alinéa du présent article concernant seulement certaines formes de sociétés et notamment les sociétés anonymes, le vocable de « *dirigeants* », applicable à toutes les formes de sociétés.

L'article 3 serait donc rédigé de la façon suivante :

« Les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 doivent, ~~avant~~ ~~de nouer~~ lorsqu'ils nouent une relation d'affaires, identifier leurs clients habituels ainsi que leurs mandataires et vérifier les identités de chacun d'entre eux au moyen d'un document probant, dont ils conservent copie.

Lesdits organismes ou personnes procèdent de la même manière pour les clients occasionnels, lorsque ceux-ci souhaitent réaliser :

- un transfert de fonds ;

- une opération dont le montant atteint ou excède un montant fixé par Ordonnance Souveraine, qu'elle soit effectuée en une seule ou en plusieurs opérations entre lesquelles semble exister un lien;

- une opération, même d'une somme inférieure audit montant, dès qu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption.

Les dispositions du premier alinéa s'appliquent également lorsque lesdits organismes ou personnes ont des doutes quant à la véracité ou à l'exactitude des données d'identification au sujet d'un client avec lequel ils sont d'ores et déjà en relation d'affaires.

L'identification et la vérification portent sur le nom, le prénom, et l'adresse pour les personnes physiques.

Pour les personnes morales, les entités juridiques et les trusts, elles portent sur la dénomination sociale, le siège social, la liste des ~~administrateurs~~ **dirigeants** et la connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager la personne morale, l'entité juridique ou le trust, sans préjudice des mesures prévues au premier alinéa de l'article ~~6~~ **5**.

L'identification porte également sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par Ordonnance Souveraine. »

A propos de l'article 4, la Commission a observé que la rédaction du premier alinéa imposait aux organismes et personnes visés aux articles premier et 2, une

vigilance constante, notamment en obligeant ces derniers à examiner les transactions ou opérations conclues, à vérifier l'origine des fonds et sa cohérence par rapport au client et à mettre à jour régulièrement tous les documents ou informations détenues (comme par exemple les statuts d'une société) relatifs à ces opérations et transactions.

Ainsi la Commission a-t-elle considéré qu'il convenait de supprimer le terme « *notamment* » impliquant une énumération non exhaustive des diligences à accomplir, afin de limiter ces obligations de vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et d'éviter qu'elles ne soient trop déraisonnablement étendues.

Au troisième alinéa, les organismes et les personnes visés aux chiffres 1°) à 5°) de l'article premier ont la possibilité de faire exécuter leurs obligations d'identification et de vigilance par un établissement de crédit ou une institution financière s'étant lui-même acquitté de son devoir de vigilance ou étant établi dans un Etat dont la législation en la matière est considérée comme équivalente. Pour des raisons à la fois techniques et diplomatiques, le Gouvernement n'a pas souhaité établir de liste répertoriant les Etats disposant d'une législation équivalente, ou à l'inverse les Etats ne disposant pas d'une législation équivalente, sur laquelle les professionnels concernés seraient susceptibles de s'appuyer pour invoquer le bénéfice des dispositions précitées.

En effet, à ce jour il n'existe qu'une seule liste de ce type, établie par les Etats membres de l'Union Européenne. Il a donc semblé que laisser aux seuls professionnels, qui ne disposent pas tous d'un service juridique idoine, la responsabilité de comparer le droit monégasque au droit d'Etats tiers serait une obligation exorbitante de droit commun. Par conséquent, la Commission a souhaité faire plutôt référence à des dispositions non pas équivalentes mais réputées équivalentes, cette réputation pouvant être assise sur des listes d'Etats existantes ou à venir.

Par ailleurs, en cas de doute sur la législation d'un Etat, les professionnels visés au troisième alinéa pourront consulter le S.I.C.C.F.I.N. qui a confirmé à la Commission sa disponibilité pour répondre à toute demande d'appréciation. A ce titre, la

Commission encourage les professionnels, dans le cadre de l'appréciation de cette équivalence, à consulter les services du S.I.C.C.F.I.N..

Enfin, la Commission a souhaité étendre aux personnes visées à l'article 2, la possibilité offerte aux organismes et aux personnes visées aux chiffres 6°) à 15°) de faire exécuter leurs obligations par un tiers.

La rédaction de l'article 4 serait donc la suivante :

« Les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 doivent exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires, ~~notamment~~ :

- en examinant les transactions ou opérations conclues pendant toute sa durée et, si nécessaire, sur l'origine des fonds, de manière à vérifier qu'elles sont cohérentes par rapport à la connaissance qu'ont lesdits organismes ou personnes de leurs clients, de leur arrière plan socio-économique, de leurs activités commerciales et de leur profil de risque ;

- en tenant à jour les documents, données ou informations détenus par un examen continu et attentif des opérations ou transactions effectuées.

Lorsque les organismes et les personnes visés aux ~~deux premiers~~ articles premier et 2 ne peuvent remplir les obligations prescrites à l'article ~~4 3~~ et au premier alinéa du présent article, ils ne peuvent nouer ni maintenir une relation d'affaires. Ils apprécient s'il y a lieu d'en informer le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers, conformément aux dispositions du Chapitre VI.

Les organismes et les personnes visés aux chiffres 1° à 5° de l'article premier sont autorisés à faire exécuter les obligations prescrites à l'article ~~4 3~~ et au premier alinéa du présent article par un tiers, si celui-ci est un établissement de crédit ou une institution financière répondant aux deux conditions suivantes :

- s'être lui-même acquitté de son devoir de vigilance ;

- être établi dans un Etat dont la législation comporte des dispositions **réputées** équivalentes à celles des articles ~~4~~ **3** à ~~6~~ **5** et faire l'objet d'une surveillance pour le respect de ces obligations.

Les organismes et les personnes visés aux chiffres 6° à 15° de l'article premier, ainsi que les personnes visées à l'article 2, sont autorisés à faire exécuter les obligations prescrites à l'article ~~4~~ **3** et au premier alinéa du présent article par un tiers, si celui-ci est un établissement de crédit ou une institution financière soumise à la présente loi **ou une des personnes visées à l'article 2**, qui s'est lui-même acquitté de son devoir de vigilance.

Les organismes visés à l'article premier dont l'activité couvre les virements et transferts de fonds sont tenus d'incorporer à ces opérations ainsi qu'aux messages s'y rapportant, des renseignements exacts et utiles relatifs à leurs clients donneurs d'ordre.

Ces mêmes organismes conservent tous ces renseignements et les transmettent lorsqu'ils interviennent en qualité d'intermédiaire dans une chaîne de paiement.

Des mesures spécifiques peuvent être prises pour les virements transfrontaliers transmis par lots et les virements et transferts de fonds à caractère permanent de salaires, pensions ou retraites qui ne génèrent pas un risque accru de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption.

Les conditions dans lesquelles ces renseignements doivent être conservés ou mis à disposition des autorités ou des autres institutions financières sont précisées par Ordonnance Souveraine.

Les organismes visés au chiffre 6° de l'article premier doivent identifier leurs clients et vérifier leur identité, au moyen d'un document probant, dont il est pris copie, lorsque ceux-ci achètent ou échangent des plaques ou jetons pour des montants égaux ou supérieurs à des montants fixés par Ordonnance Souveraine ainsi que lorsque ceux-ci souhaitent réaliser toute autre opération financière en relation avec le jeu, sans préjudice de l'application des mesures prévues à l'article 5.

Les modalités d'application des obligations prescrites au présent article en fonction du risque que représente le client, la relation d'affaires ou l'opération sont fixées par Ordonnance Souveraine. »

S'agissant de l'article 5, la Commission a préféré, dans un souci de clarté, que la vérification de l'identité du bénéficiaire économique effectif intervienne, dans le cas visé au chiffre 1°), uniquement lorsque les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 du présent projet de loi doutent qu'un client avec lequel ils sont d'ores et déjà en relation d'affaires, agisse pour son propre compte, la seconde hypothèse visant la certitude qu'ils en auraient, lui apparaissant trop imprécise.

En outre, la Commission a estimé opportun de modifier le second alinéa, dans un souci purement rédactionnel.

En conséquence, l'article 5 serait rédigé comme suit :

« Les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 doivent identifier et prendre toutes les mesures raisonnables pour vérifier l'identité de la ou des personnes au profit de laquelle ou desquelles l'opération ou la transaction est effectuée :

1°) lorsqu'ils doutent qu'un client avec lequel ils sont d'ores et déjà en relation d'affaires agisse pour son propre compte ~~ou ont la certitude que tel n'est pas le cas;~~

2°) lorsque le client est une personne morale, une entité juridique ou un trust.

*Dans ce dernier cas, les mesures incluent l'identification de la ou des personnes physiques qui, en dernier ressort, ~~ont possession du client ou le contrôlent~~ **possèdent ou contrôlent le client.***

Les conditions d'application des obligations prescrites au présent article, en fonction du risque que représentent le client, la relation d'affaires, l'opération ou la transaction, sont fixées par Ordonnance Souveraine. »

L'article 8 énonce les cas dans lesquels les personnes visées aux articles premier et 2 sont exonérées de leurs obligations d'identification et de vigilance, soit lorsque le client est lui-même soumis aux dispositions de la présente loi, soit lorsqu'il est un organisme bancaire ou financier établi dans un Etat dont la législation comporte des dispositions équivalentes au présent projet de loi et qui fait l'objet d'une surveillance pour la conformité à ces obligations, soit lorsqu'il s'agit d'une autorité publique nationale.

La Commission n'a pas manqué de relever que la 3^{ème} Directive européenne transposée dans nombre de pays de l'Union Européenne, prévoit un autre cas d'exonération lorsque le client est une société cotée, dont les valeurs sont admises à la négociation sur un marché réglementé.

Dans ce contexte, la Commission a jugé nécessaire d'inclure ce cas supplémentaire d'exonération, en visant les sociétés cotées sur un marché réglementé établies dans un Etat dont la législation comporte des dispositions réputées équivalentes à celle de la présente loi, et faisant l'objet d'une surveillance pour la conformité de ces obligations.

Dans le même ordre d'idées, et pour les mêmes raisons que celles précédemment citées à l'article 4, la notion de législations « *réputées* » équivalentes a été introduite au deuxième tiret du premier alinéa de cet article.

La Commission précise que pour l'application de ces dispositions, l'appréciation de l'équivalence des législations se fera selon les mêmes critères que ceux précédemment énoncés au sujet de cet article, le S.I.C.C.F.I.N. pouvant, de la même manière, être interrogé afin de préciser la portée concrète de cette notion.

L'article 8 serait donc ainsi rédigé :

« Les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 ne sont pas soumis aux obligations des articles 43 à 55 lorsque le client est :

- *un organisme ou une personne visés aux chiffres 1° et 2° de l'article premier ;*
- *un établissement de crédit ou une institution financière établis dans un Etat dont la législation comporte des dispositions **réputées** équivalentes à celles de la présente loi et qui fait l'objet d'une surveillance pour la conformité à ces obligations ;*
- *une société cotée, dont les valeurs sont admises à la négociation sur un marché réglementé, établie dans un Etat dont la législation comporte des dispositions réputées équivalentes à celles de la présente loi et qui fait l'objet d'une surveillance pour la conformité à ces obligations ;*
- *une autorité publique nationale.*

A cette fin, ils recueillent en toutes circonstances des informations suffisantes pour établir si le client remplit ces conditions.

Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas en cas de soupçon de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption. »

L'article 10 prévoit les obligations de conservation imposées aux organismes et aux personnes visées aux articles premier et 2.

Au vu du caractère déjà très contraignant des obligations qui leur sont faites dans les dispositions précédentes, la Commission a souhaité supprimer la référence à des systèmes permettant de répondre rapidement au S.I.C.C.F.I.N..

En effet, une telle rédaction aurait pu être interprétée comme contraignant les professionnels à se doter d'un système de traitement automatique des données et de transmission. Or, la Commission a jugé qu'une telle obligation entraînerait, pour certaines activités, une charge financière disproportionnée. Par conséquent, elle a souhaité amender l'article de façon à ce que la portée de l'obligation faite aux professionnels soit adaptée aux moyens propres dont ils disposent.

Concernant le second alinéa, la Commission, considérant les dernières recommandations internationales et européennes imposant à l'autorité de contrôle d'avoir la possibilité de demander la prorogation du délai de conservation, a cependant souhaité limiter cette possibilité, aux documents faisant l'objet d'une investigation en cours par le S.I.C.C.F.I.N..

L'article 10 serait donc ainsi rédigé :

« Les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 sont tenus de :

- conserver pendant cinq ans au moins, après avoir mis fin aux relations avec leurs clients habituels ou occasionnels désignés à l'article 4 3, une copie de tous les

documents probants ayant successivement servi à l'identification et à la vérification de l'identité, ainsi que de tous les documents recueillis ayant permis l'identification prescrite à l'article 5 ;

- conserver pendant une période d'au moins cinq ans à partir de l'exécution des opérations, une copie des enregistrements, des livres de comptes, de la correspondance commerciale et des documents relatifs aux opérations effectuées de façon à pouvoir les reconstituer précisément ;

- enregistrer les opérations effectuées de manière à pouvoir répondre aux demandes de renseignements visées à l'article 27, dans le délai prescrit ;

- ~~disposer de systèmes leur permettant~~ être en mesure de répondre de manière rapide et complète à toute demande d'information du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers tendant à déterminer s'ils entretiennent ou ont entretenu au cours des cinq années précédentes une relation d'affaires avec une personne physique ou morale donnée et la nature de cette relation.

Le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers peut demander la prorogation des délais de conservation dans ~~des affaires spécifiques~~ le cadre d'une investigation en cours. »

S'agissant de l'article 11, relatif à l'obligation des organismes et des personnes visées par le présent texte de procéder à l'examen spécifique d'une opération particulièrement complexe ou inhabituelle eu égard à l'activité du client ou susceptible d'être liée au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption, la Commission a souhaité intégrer, dans un nouvel alinéa 2, la notion de l'appréciation du risque par rapport à l'activité, afin d'assouplir ce dispositif en fonction du professionnel visé.

Dans l'esprit de l'approche qualitative du risque énoncée par la 3^{ème} Directive européenne, la Commission a donc jugé opportun de permettre aux organismes et personnes visés par le présent projet de loi d'ajuster la portée de leurs diligences et de leurs vérifications, en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit et de transaction.

L'amendement proposé laisse ainsi l'opportunité aux professionnels de fixer leurs critères de risque et de mettre en place des obligations adaptées à leurs besoins sans pour autant s'exonérer de prendre les mesures appropriées, selon l'appréciation du risque.

Ainsi, l'article 11 se lirait comme suit :

« Les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 sont tenus de soumettre à un examen particulier toute opération qu'ils considèrent, particulièrement susceptible, de par sa nature ou de par son caractère complexe ou inhabituel au regard des activités du client ou de par l'absence de justification économique ou d'objet licite apparent, d'être liée au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption.

Cet examen s'accomplit selon l'appréciation du risque associé au type de client, de la relation d'affaires, du produit ou de la transaction. Ces organismes et ces personnes doivent être en mesure de prouver aux autorités de contrôle désignées au Chapitre VII que l'étendue de ces mesures est approprié au vu des risques de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption.

*Ils établissent un rapport écrit des résultats de cet examen portant sur l'origine et la destination des sommes et sur l'objet de l'opération et son bénéficiaire ; ce rapport et tous les documents relatifs à l'opération sont transmis aux personnes visées à l'article ~~14~~ **13** aux fins d'être conservés durant le délai prescrit à l'article ~~10~~ **10** et tenus à la disposition du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers.*

Les mesures prévues au présent article s'appliquent également aux opérations impliquant une contrepartie ayant des liens avec un Etat ou un territoire dont la législation est reconnue insuffisante ou dont les pratiques sont considérées comme faisant obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme ou la corruption.

Un arrêté ministériel détermine l'Etat ou le territoire concerné ainsi que le montant minimal de ces opérations. »

L'article 12 prévoit une obligation pour les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 d'assurer une formation et une sensibilisation de leur personnel aux questions liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption.

La Commission a estimé opportun de prévoir que ces obligations ne soient imposées que vis-à-vis de certains préposés particulièrement concernés, afin de ne pas y assujettir l'ensemble du personnel. Bien entendu, à toutes les étapes d'une transaction susceptible de représenter un risque, chaque personnel en contact avec le client ou l'opération devra avoir été formé et sensibilisé. Pour mettre en place ces obligations, chaque professionnel aura ainsi le choix des formations ainsi que des mesures qu'il juge appropriées.

En outre, la Commission a souhaité que la participation des intéressés à des programmes spéciaux soit une possibilité et non une obligation, et vise davantage à les sensibiliser aux opérations et faits pouvant être liés au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption, plutôt qu'à les aider à les reconnaître. Elle souhaite également que des mesures d'accompagnement et de sensibilisation puissent être organisées directement par le S.I.C.C.F.I.N., afin d'aider à la bonne compréhension par les professionnels concernés, des tenants et aboutissants du présent projet de loi.

L'article 12 serait donc ainsi rédigé :

« Les organismes et les personnes visés aux articles premier et 2 prennent les mesures appropriées pour former et sensibiliser **ceux de leurs préposés ~~aux~~ qui sont concernés par les dispositions de la présente loi**. Ces mesures ~~comprennent~~ **peuvent comprendre** la participation des intéressés à des programmes spéciaux afin de les ~~aider à reconnaître les~~ **sensibiliser aux** opérations et ~~les~~ **aux** faits qui peuvent être liés au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption et de les instruire sur la manière de procéder en pareil cas. »

S'agissant de l'article 13, la Commission a souhaité introduire un seuil fixé par Ordonnance Souveraine, en fonction de l'effectif de salariés, en-deçà duquel les professionnels visés à l'article premier seront exonérés de l'obligation d'avoir à désigner une personne responsable de l'application du présent projet de loi. De fait, la rédaction actuelle de l'article est ambiguë et pouvait laisser à penser qu'elle impliquerait l'obligation, pour tous les professionnels quel que soit leur effectif, de se doter d'une personne supplémentaire assumant les fonctions de « *compliance officer* ».

Dans un souci de souplesse et d'adaptabilité du dispositif aux différentes professions visées, il a en effet semblé nécessaire à la Commission, de prendre en considération la taille de chaque structure, de façon à respecter l'équilibre économique des activités et de ne pas leur imposer d'obligations organisationnelles et financières disproportionnées.

Ainsi, les petites structures visées à l'article premier, dont l'effectif est inférieur à ce seuil fixé par Ordonnance Souveraine, n'auront pas à désigner de responsable mais auront uniquement l'obligation de se doter de procédures de contrôle interne.

Enfin, la Commission a souhaité, dans un souci de meilleure compréhension, intervertir le troisième et le quatrième alinéa, afin que la prise en compte du risque accru en cas d'opérations à distance s'applique quel que soit le degré des obligations organisationnelles auxquelles les personnes entrant dans le champ d'application de la loi seront soumises.

L'article 13 serait rédigé dans les termes suivants :

*« Les organismes et les personnes visés à l'article premier **dont l'effectif de salariés est supérieur à un seuil fixé par Ordonnance Souveraine** désignent, en leur sein, une ou plusieurs personnes responsables de l'application de la présente loi dont ils communiquent l'identité au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers.*

Ces personnes responsables, exerçant en Principauté sont chargées principalement de l'établissement de procédures de contrôle interne, de communication et de centralisation des informations, afin de prévenir, repérer et empêcher la réalisation d'opérations liées au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption.

~~*Les procédures de contrôle interne prennent spécifiquement en compte le risque accru de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption en cas d'opérations à distance visées à l'article 10.*~~

*Les organismes et personnes visées à l'article **premier qui ne remplissent pas les conditions mentionnées au premier alinéa du présent article, ainsi que les personnes visées à l'article 2**, sont également tenues de se doter de procédures de contrôle interne, de communication et de centralisation des informations, afin de prévenir, repérer et empêcher la réalisation d'opérations liées au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption.*

Les procédures de contrôle interne prennent spécifiquement en compte le risque accru de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption en cas d'opérations à distance visées à l'article 9.

Un exemplaire en langue française des procédures prévues aux précédents alinéas est communiqué au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers.

Les modalités d'application des obligations prescrites au présent article sont fixées par Ordonnance Souveraine. »

S'agissant de l'article 14, la Commission a considéré qu'il était préférable de fixer le montant relatif aux paiements en espèces par transaction dans le projet de loi, en lieu et place du projet d'Ordonnance Souveraine.

Le montant prévu initialement et proposé par le Gouvernement, prend en compte les spécificités économiques de la Principauté.

L'article 14 se lirait donc ainsi :

*« Le prix de la vente par un commerçant d'un article dont la valeur totale atteint ou excède un montant ~~fixé par Ordonnance Souveraine~~ **de 30 000 euros** ne peut être acquitté en espèces. »*

L'article 15 définit le rôle et les missions du S.I.C.C.F.I.N., lequel recueille, analyse et traite les déclarations émises par les organismes et personnes visés aux articles premier et 2. Le S.I.C.C.F.I.N., Cellule de Renseignement Financier de la Principauté, est l'autorité habilitée à communiquer des informations à ses homologues étrangers.

Dans un souci de respect de la confidentialité des déclarations, la Commission a souhaité préciser que le S.I.C.C.F.I.N. réponde aux demandes de renseignements de ses homologues, à la condition que ceux-ci soient soumis au même secret professionnel et que cette demande ne concerne que des renseignements afférents à la lutte contre les infractions de blanchiment de capitaux, de corruption ou de financement du terrorisme.

Ainsi, cet amendement permettra de s'assurer que le dispositif projeté ne portera pas atteinte à l'attractivité de la place financière monégasque en facilitant la divulgation d'éléments susceptibles d'être utilisés à d'autres fins. La Commission propose donc de lever toute ambiguïté sur l'utilisation susceptible d'être faite, par ces autorités étrangères, des informations que viendrait éventuellement à leur transmettre le S.I.C.C.F.I.N.. Celles-ci ne pourront être utilisées dans un autre but que celui de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, les autorités étrangères devant également présenter les mêmes garanties de secret professionnel que l'autorité monégasque.

L'article 15 se lirait comme suit :

« Le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) est l'autorité centrale nationale chargée de recueillir, analyser et transmettre les informations en lien avec la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption.

A ce titre, il est chargé de recevoir, d'analyser et de traiter les déclarations transmises par les organismes et les personnes visés à l'article premier et au chiffre 3° de l'article 2, conformément aux dispositions du Chapitre VI.

Le Service est chargé, sous réserve de réciprocité, de répondre aux demandes de renseignements émanant de services étrangers qui exercent des compétences analogues, sous réserve que ceux-ci soient soumis aux mêmes obligations de secret professionnel

et dès lors que les renseignements fournis ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption.

Les attributions du Service sont précisées par Ordonnance Souveraine. »

Concernant l'article 16, la Commission a souhaité, dans l'esprit des dispositions de l'article précédent, que la confidentialité de la déclaration de soupçons soit renforcée.

Après l'investigation effectuée par le S.I.C.C.F.I.N., et à la seule condition qu'un faisceau d'indices suffisamment graves justifie la transmission du dossier aux autorités judiciaires compétentes, cette déclaration ne figurera en aucun cas et à aucun moment dans les pièces transmises. Cette disposition vise ainsi à protéger l'anonymat des déclarants concernés. Par ailleurs, la Commission a souhaité que cette interdiction de divulgation de la déclaration soit prescrite sous peine des sanctions prévues à l'article 308 du Code Pénal.

L'article 16 se lirait ainsi :

« Le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers procède à l'examen des déclarations et des demandes mentionnées à l'article précédent et, dans ce cadre, peut demander tout renseignement complémentaire, conformément à l'article ~~28~~ 27.

*Dès que cet examen fait apparaître un indice sérieux de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption, le Service établit un rapport qu'il transmet au Procureur Général, accompagné de tout document pertinent, à l'exception de la déclaration elle-même qui ne doit ~~pas~~ figurer **en aucun cas** dans les pièces de procédure, sous peine des sanctions prévues à l'article 308 du Code Pénal.*

Lorsque le Service saisit le Procureur Général, il en informe l'organisme ou la personne qui a effectué la déclaration. »

S'agissant de l'article 17, dans un souci de protection de l'identité du déclarant, la Commission, a souhaité rappeler qu'il n'entre pas dans les prérogatives du S.I.C.C.F.I.N., d'utiliser, ni même de divulguer les informations confidentielles contenues dans la déclaration de soupçons à d'autres fins que celles prévues par le présent projet de loi et ce, sous peine des sanctions visées à l'article 308 du Code Pénal applicables en cas de violation du secret professionnel ou de dénonciation calomnieuse.

Ainsi la Commission a souhaité renforcer les obligations du S.I.C.C.F.I.N. en matière du secret professionnel et de discrétion.

L'article 17 serait rédigé de la façon suivante :

*« Les agents du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers sont commissionnés et assermentés pour l'exercice de leur mission. Ils ne peuvent utiliser **ou divulguer** les renseignements recueillis dans le cadre de cet exercice à d'autres fins que celles prescrites par la présente loi, sous peine des sanctions prévues à l'article 308 du Code pénal.*

Le Service tient des statistiques détaillées et publie un rapport annuel de ses activités. »

L'article 18, est relatif aux personnes tenues d'accomplir une déclaration de soupçon auprès du S.I.C.C.F.I.N. dans certaines circonstances et s'interprète à la lumière des articles 19 et 20, qui en constituent la suite logique. Il est apparu dans un premier temps qu'une partie au moins des circonstances visées à cet article, à savoir le fait d'avoir des sommes inscrites en leurs livres ou d'exécuter des opérations pour le

compte d'autrui, était inapplicable aux experts-comptables ainsi qu'à d'autres catégories de professionnels visées à l'article premier.

Or, cette rédaction ressort de l'article 19 de la loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, modifiée en 2002.

Il aurait donc été délicat, de justifier auprès des évaluateurs internationaux d'un recul apparent de la législation monégasque, qui aurait consisté à retirer les experts-comptables d'une disposition qui les visait antérieurement, même si pour l'essentiel de leur activité ils ne sont soumis qu'à une partie des obligations visées dans l'article 18 du projet de loi.

La Commission a donc tempéré l'obligation et l'ambiguïté rédactionnelle initiale en précisant que les organismes et les personnes visées à l'article premier et au chiffre 3° de l'article 2 sont tenus d'effectuer une déclaration de soupçons dans les circonstances visées à l'article 18 « *en considération de leur activité* ».

Par ailleurs et reprenant les termes de la recommandation n° 13 du G.A.F.I., la Commission a souhaité préciser que la déclaration doit être effectuée « *sur la base de raisons suffisantes de soupçonner* », ce qui induit une obligation renforcée tendant à éviter des déclarations ne reposant pas sur un soupçon objectif ou effectuées de mauvaise foi ou avec une intention de nuire.

Compte tenu de ces éléments, l'article 18 serait rédigé ainsi :

« *Les organismes et les personnes visés à l'article premier et au chiffre 3° de l'article 2 sont tenus de déclarer au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers, **en considération de leur activité**, toutes les sommes inscrites dans leurs livres et toutes les opérations qui pourraient être liées au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption.*

Cette déclaration effectuée sur la base de raisons suffisantes de soupçonner, doit être ~~effectuée~~ accomplie par écrit, avant ~~d'exécuter~~ que l'opération soit exécutée, et préciser les faits qui constituent les indices sur lesquels lesdits organismes ou les personnes se fondent pour ~~l'effectuer~~ la déclaration. Elle indique, le cas échéant, le délai dans lequel l'opération doit être exécutée. Si les circonstances le nécessitent, la déclaration peut éventuellement être anticipée par télécopie ou par un moyen électronique approprié.

Toute information recueillie postérieurement à la déclaration et susceptible d'en modifier la portée doit être communiquée sans délai au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers. »

S'agissant de l'article 21, dans un souci de cohérence avec les dispositions de l'article 18 précité, en accord avec le Gouvernement, la Commission a reconnu que les experts-comptables n'exécutent aucune opération et doivent donc être exclus du dispositif de cet article.

L'article 21 serait donc amendé comme suit :

« Dans l'hypothèse où les organismes ou les personnes visés à l'article premier ~~et au chiffre 3° de l'article 2~~ savent ou soupçonnent qu'une opération est liée au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption, mais ne peuvent effectuer de déclarations prévues à l'article ~~19~~ 18 avant d'exécuter cette opération, soit parce que son report n'est pas possible, soit parce qu'il serait susceptible d'empêcher la poursuite des bénéficiaires d'infractions présumées de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption, ces organismes ou ces personnes procèdent à cette déclaration immédiatement après avoir exécuté l'opération.

Dans ce cas, ils indiquent également la raison pour laquelle il n'a pu être procédé à la déclaration préalablement à l'exécution de l'opération.

Les dispositions du dernier alinéa de l'article ~~19~~ 18 sont applicables aux obligations du présent article. »

Les dispositions de l'article 23 prévoient, dans le respect des dispositions de l'article 2, l'information du Procureur Général par les notaires, les huissiers de justice et les avocats lorsqu'ils ont connaissance de faits qu'ils savent ou soupçonnent être liés au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption.

Le législateur a considéré que l'avocat qui constate de tels faits ne peut pas être tenu d'en informer les autorités judiciaires, lorsqu'il exerce une activité dans sa mission de défense, de représentation en justice ou de conseil juridique. Le secret professionnel de l'avocat est ainsi préservé et reconnu. Dès lors, si l'avocat est tenu par la loi à une obligation de déclaration lorsqu'il assiste ou représente son client dans certaines transactions, il en est exonéré, sous peine de violer son secret professionnel, dans ses activités de défense, de représentation en justice et de conseil. Il en va de même pour les informations obtenues par les avocats dans leur activité de conseil juridique, y compris en dehors de toute procédure.

La Commission a relevé qu'outre l'évaluation de la situation juridique du client, une consultation juridique ne peut donc pas entrer dans le champ d'application des obligations de vigilance et déclaratives et a souhaité le préciser.

L'article 23 se lirait comme suit :

« Les notaires et huissiers de justice qui, dans l'exercice de leur profession, ont connaissance de faits qu'ils savent ou soupçonnent être liés au blanchiment de

capitaux, au financement du terrorisme ou à la corruption sont tenus d'en informer immédiatement le Procureur Général.

Il en est de même pour les avocats-défenseurs, avocats et avocats stagiaires lorsque, dans l'exercice des activités énumérées au chiffre 4° de l'article 2, ils ont connaissance de tels faits.

*Ils ne sont toutefois pas tenus d'aviser le Procureur Général si les informations sur ces faits ont été reçues d'un de leurs clients ou obtenues à son sujet lors **d'une consultation juridique**, lors de l'évaluation de sa situation juridique ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de l'intéressé en justice, également lorsqu'il s'agit de conseils relatifs à la manière d'engager, de conduire ou d'éviter une action, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après une procédure y afférente.*

Le Procureur Général informe le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers des faits qui lui sont ainsi signalés. »

L'article 27 instaure de larges pouvoirs d'investigation pour le S.I.C.C.F.I.N., tant auprès des organismes et des personnes visés aux articles premier et 2 que des autorités de l'Etat.

Dans un souci de protection des informations, la Commission a souhaité limiter la possibilité pour le S.I.C.C.F.I.N. de requérir de ces personnes des informations, aux renseignements d'ores et déjà en leur possession. A cet effet, ces renseignements devront, dans l'esprit de la Commission, soit concerner la ou les personnes mentionnées dans la déclaration de soupçons, soit présenter un lien de connexité suffisamment établi avec les informations visées dans la déclaration, afin de qualifier suffisamment la nature et la portée des renseignements pouvant être requis.

Enfin, la Commission a souhaité amender le chiffre 5°) afin de préciser que les autorités de contrôle visées correspondent aux organismes nationaux évoqués à l'article 34 du projet de loi.

L'article 27 est amendé comme suit :

*« Aux fins d'application de la présente loi, le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers peut se faire communiquer, dans les plus brefs délais, tous les renseignements ~~complémentaires~~, **en leur possession**, de la part :*

1°) de tout organisme ou personne visé aux articles premier et 2 ;

2°) des services de police, notamment en ce qui concerne les informations d'ordre judiciaire ;

3°) des autres services de l'Etat ;

4°) du Procureur Général ;

*5°) ~~des autorités de contrôle~~ **des organismes nationaux remplissant des fonctions de supervision.***

Les autorités judiciaires, les services de police, les autorités de contrôle ainsi que les autres services de l'Etat peuvent communiquer d'initiative au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers toute information qu'ils jugent utiles à l'exercice de sa mission.

*Le Procureur Général informe le Service des décisions, des jugements et des ordonnances de non-lieu rendues conséquemment à la transmission des rapports prévus à l'article ~~17~~ **16**. »*

S'agissant de l'article 28, la Commission a rédigé un amendement qui poursuit le même objectif que celui visé à l'article 15, tendant à s'assurer que le dispositif projeté ne portera pas atteinte à l'attractivité de la place financière monégasque en facilitant la divulgation d'éléments susceptibles d'être utilisés à d'autres fins.

L'article 28 serait rédigé ainsi :

« Sous réserve de réciprocité et à condition qu'aucune procédure pénale ne soit déjà engagée devant les juridictions monégasques pour les mêmes faits, le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers peut communiquer aux autorités centrales étrangères en charge de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption les informations relatives à des opérations paraissant relever de ces domaines.

*Aucune information n'est communiquée si ces autorités ne sont pas soumises à des obligations de secret professionnel équivalentes à celles auxquelles le Service est légalement tenu **ou ne présentent pas de garanties suffisantes que les informations fournies ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption.***

*Dans le cadre de l'analyse des déclarations prévu au 2^{ème} alinéa de l'article ~~16~~ **15**, le Service peut solliciter tout renseignement complémentaire nécessaire à l'accomplissement de sa mission auprès de ces homologues étrangers. »*

L'article 29 vise à exonérer les organismes et les personnes qui font de bonne foi une déclaration de soupçons, lesquels ne pourront pas faire l'objet de poursuites sur le fondement des dispositions de l'article 308 du Code Pénal.

Dans un souci de protection des déclarants de bonne foi, la Commission a relevé que la rédaction initiale de cette disposition ne prévoyait qu'une exonération à l'égard des organismes financiers, leurs dirigeants ou préposés, elle a donc souhaité élargir cette exonération à l'ensemble des organismes et des personnes visés aux articles premier et 2, ainsi qu'à leurs dirigeants et leurs préposés.

L'article 29 se lirait donc ainsi qu'il suit :

*« Une déclaration ~~de bonne foi~~ effectuée **de bonne foi** en vertu du présent Chapitre ne peut faire l'objet de poursuites sur le fondement de l'article 308 du Code pénal.*

*Aucune action en responsabilité civile ne peut être intentée, ni aucune sanction professionnelle prononcée contre un organisme ~~financier~~ **ou une personne visés aux articles premier et 2**, ses dirigeants ou ses préposés habilités, qui font de bonne foi une telle déclaration.*

Ces dispositions sont applicables même lorsque la preuve du caractère délictueux des faits qui ont suscité la déclaration n'est pas rapportée ou lorsque ces faits ont fait l'objet d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement. »

L'article 33 prévoit que certains organismes et personnes assujettis sont tenus de faire établir par un expert-comptable un rapport annuel permettant d'évaluer l'application du présent projet de loi.

Dans un souci d'harmonisation avec les dispositions de l'article 2, la Commission a souhaité élargir cette disposition aux comptables agréés.

En outre, la Commission a regretté que cet article fasse peser indifféremment sur toutes les structures, sans considération de leur taille ou de leurs moyens financiers,

l'obligation de faire établir ce rapport annuel, dès lors que les diligences ainsi effectuées par un expert-comptable ou comptable agréé sont susceptibles d'induire une charge financière importante.

La Commission a considéré qu'il aurait été plus logique, s'agissant de petites structures, que l'on dispense celles-ci de cette obligation, compte tenu des frais qu'elle engendre.

A cet effet, la Commission a souhaité amender le texte de façon à ce que les sociétés de personnes et les entreprises en nom personnel dont le chiffre d'affaires et l'effectif de salariés sont inférieurs à un seuil défini par Ordonnance Souveraine, soient exonérées de l'établissement d'un rapport annuel.

Sur ce point, la Commission s'est montrée soucieuse de préserver l'équilibre économique de ces activités.

La Commission a donc modifié l'article 33, qui se lirait de la façon suivante :

*« Les personnes visées aux chiffres 3° à 5° et 7° à 15° de l'article premier sont tenues de faire établir par un expert-comptable **ou un comptable agréé** inscrit au tableau de l'Ordre un rapport annuel permettant d'évaluer l'application de la présente loi et des mesures prises pour son exécution.*

Sans préjudice des dispositions de l'article 31, sont exonérées de l'obligation prévue au premier alinéa, les sociétés de personnes et les entreprises en nom personnel dont le chiffre d'affaires et l'effectif de salariés sont inférieurs à un seuil fixé par Ordonnance Souveraine.

Une copie de ce rapport ~~annuel~~ est adressée au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers et à la direction de ces personnes. »

S'agissant de l'article 34, la Commission poursuit le même objectif visé aux articles 15 et 28, tendant à s'assurer que le dispositif projeté ne portera pas atteinte à l'attractivité de la place financière monégasque en facilitant la divulgation d'éléments susceptibles d'être utilisés à d'autres fins, tout en rappelant l'obligation de confidentialité inhérente à la déclaration de soupçons.

Par ailleurs, la Commission a souhaité amender l'alinéa premier afin de rappeler que la collaboration et l'échange d'informations avec des services étrangers ou avec des organismes nationaux remplissant des fonctions de supervision ne peut s'accomplir que dans le cadre des missions du S.I.C.C.F.I.N. en sa qualité d'autorité de contrôle, et non lorsqu'il intervient en qualité d'organisme de surveillance et d'investigation.

L'article 34 se lirait ainsi :

« Dans le cadre de l'application du présent Chapitre, Le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers peut collaborer et échanger des informations, avec des services étrangers ou avec des organismes nationaux remplissant des fonctions de supervision.

*Cette coopération n'est possible que sous réserve de réciprocité et que si ces entités sont soumises à des obligations de secret professionnel analogues à celles du Service en vue de l'accomplissement de leur mission et **présentent des garanties suffisantes que les informations fournies ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption.** »*

Dans un souci rédactionnel, la Commission, a modifié l'article 35 comme suit :

« Toute personne physique entrant ou sortant du territoire de la Principauté en possession d'espèces ou d'instruments au porteur dont le montant total est supérieur à

un montant fixé par Ordonnance Souveraine doit, sur demande de l'autorité de contrôle, faire une déclaration au moyen du formulaire prévu à cet effet.

Sont considérés comme instruments au porteur au sens de la présente loi :

- *les instruments négociables au porteur tels que les chèques de voyage ;*
- *les autres instruments négociables, y compris les chèques, billets à ordre et mandats, qui sont :*
 - *soit endossables sans restriction ;*
 - *soit établis à l'ordre d'un bénéficiaire fictif ou qui se présentent sous ~~toute~~ ~~autre~~ ~~une~~ forme opérant transfert de la propriété de l'instrument au moment de sa cession ;*
- *les instruments incomplets, y compris les chèques, billets à ordre et mandats, signés mais sur lesquels le nom du bénéficiaire n'a pas été indiqué.*

L'autorité de contrôle et le contenu du formulaire mentionnés au premier alinéa sont déterminés par Ordonnance Souveraine. »

L'article 39 prévoit des sanctions administratives, dont le fait générateur sera constitué dès lors que les organismes soumis au dispositif projeté méconnaissent les obligations que celui-ci leur impose.

La Commission a constaté que cet article s'appliquait aux personnes visées à l'article premier mais également aux experts-comptables. Aux termes d'un échange de vues avec le Gouvernement, il s'avère que cette dernière profession ne doit pas être maintenue dans ces dispositions, étant soumise à une discipline propre prévue dans la loi n° 1.231 du 12 juillet 2000.

En outre la Commission s'est interrogée sur la nature de la sanction pécuniaire et plus particulièrement sur les critères objectifs sur la base desquels S.E. M. le Ministre d'Etat peut fixer le quantum de cette peine, sur la faculté de contester ces sanctions en l'absence de double degré de juridiction, ainsi que sur la possibilité pour la Cour Européenne des Droits de l'Homme de considérer une telle sanction comme une sanction pénale.

Aux termes d'un échange de vues, le Gouvernement a indiqué à la Commission que cette sanction pécuniaire était évaluée en fonction de la gravité des manquements avérés proportionnellement au bénéfice retiré de l'infraction et des circonstances particulières de l'espèce.

En outre la Commission a constaté, à la lecture de l'exposé des motifs du présent projet de loi que : *« S'il est saisi, le Tribunal Suprême pourra également contrôler la légalité de la mesure accessoire à la sanction ministérielle également prévue par le projet, savoir une amende administrative dont le montant maximal est fixé à un million et demi d'euros. Il s'agit là d'une nouveauté dans notre droit justifiée par la gravité de l'acte illégal qui en est le fondement. Cela étant, la possibilité de prononcer des amendes administratives existe dans nombre de systèmes juridiques étrangers, en vigueur dans les Etats de droit. »*

La Commission n'a pas manqué de relever, à la lumière des dispositions de l'article 10 de la loi n° 1.314, relative à l'exercice d'une activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers, que s'il est constaté un manquement avéré aux obligations particulières énoncées par ce texte, le Ministre d'Etat a la possibilité de prononcer des sanctions de nature administrative et peut également prononcer des sanctions pécuniaires. Ces dernières étant des sanctions autonomes et alternatives aux autres sanctions administratives.

La Commission a donc jugé opportun d'aligner le dispositif projeté sur les dispositions préexistantes et de prévoir que cette sanction ne correspondra pas à un

complément mais à une alternative eu égard aux autres sanctions administratives. Elle a en outre jugé opportun d'introduire dans le corps de cet article la notion de proportionnalité.

L'article 39 est donc modifié comme suit :

« Sans préjudice des sanctions pénales, la méconnaissance, par les personnes visées à l'article premier ~~et au chiffre 3° de l'article 2,~~ des dispositions de la présente loi et de ses textes d'application, est passible d'un avertissement prononcé par décision du directeur du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers.

En cas de manquement grave à ces mêmes obligations, le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers peut saisir le Ministre d'Etat afin qu'il prononce, à l'encontre du contrevenant, l'une des sanctions suivantes :

- *un blâme ;*
- ***une sanction pécuniaire proportionnelle à la gravité des manquements et dont le montant maximal ne peut excéder un million et demi d'euros ;***
- *l'interdiction d'effectuer certaines opérations ;*
- *la suspension temporaire de son autorisation d'exercer ;*
- *le retrait de cette autorisation.*

~~*Ces mesures peuvent être assorties d'une sanction pécuniaire dont le montant maximal ne peut excéder un million et demi d'euros.*~~

Préalablement à toute décision de sanction, l'intéressé doit être informé, par écrit, des griefs formulés à son encontre et entendu en ses explications, ou dûment appelé à les fournir, par le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers. Lors de son audition, il peut être assisté d'un conseil de son choix. Ses explications sont consignées dans un rapport établi par ledit Service.

Toute sanction prononcée en vertu du présent article, à l'exception de l'avertissement, peut être publiée au Journal de Monaco.

L'exercice de poursuites pénales n'ayant pas abouti à une décision de justice passée en force de chose jugée ne fait pas obstacle à l'application du présent article. »

* * *

*

Au vu des observations qui précèdent et compte tenu de l'intérêt du présent projet de loi pour la Principauté de Monaco, désireuse de poursuivre sa volonté de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption par la mise en adéquation de son dispositif législatif aux standards internationaux et européens, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi tel qu'amendé.