



**Projet de loi n°1078 portant adaptation de dispositions législatives
en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme
et la prolifération des armes de destruction massive**

Partie II

Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation

7 juillet 2023

Le Haut Commissariat a été saisi en date du 23 juin 2023 par le Conseil National au sujet de la deuxième partie du projet de loi portant adaptation de dispositions législatives en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

A titre liminaire le Haut Commissariat indique que son étude a été circonscrite aux dispositions ayant des conséquences sur la garantie des droits des personnes faisant l'objet de contrôles, d'enquêtes et de sanctions ainsi que sur le respect du principe fondamental de la liberté d'association.

A l'issue de son analyse, le Haut Commissariat a été conduit à constater certaines incohérences concernant la mise en œuvre de mesures prévues par le texte mais c'est essentiellement l'identification de plusieurs dispositions susceptibles de porter atteinte à la liberté d'association qui le conduit à suggérer de compléter ou supprimer certaines dispositions du présent projet de loi.

I – Le Haut Commissariat a constaté certaines incohérences en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures prévues par le présent projet de loi :

1. Protection des données :

Aucune référence au respect de la finalité des traitements mis en œuvre par les autorités dépositaires des registres, ni de manière plus générale, au **respect de la loi relative à la protection des données** n'est prévue par le présent projet de loi, contrairement à la partie I (Chapitre II, section VI).

2. En matière d'enquête :

L'article 23 du projet de loi confie le contrôle de l'application de la loi aux agents habilités de la Direction de l'Expansion Economique pour ce qui concerne la supervision de l'inscription au répertoire et non à la future AMSF, ce qui peut probablement s'expliquer pour des raisons pratiques, bien que l'exposé des motifs ne le précise pas.



Les dispositions concernant les modalités du contrôle renvoient notamment à l'article 32 du code pénal, et rappelle les horaires légaux (nouvel article 24 de la loi n° 721 instituant un registre du commerce et de l'industrie).

Les nouveaux articles 10 et 11 de la loi n° 797 prévoient les mêmes mesures pour les contrôles effectués dans les locaux des sociétés civiles, le nouvel article 31-4 de la loi n° 1.355 pour ceux effectués dans les locaux d'associations et le nouvel article 30 de la loi n°56 pour les contrôles dans les locaux des fondations.

Toutefois, ces différents articles ne prévoient **pas de distinction entre les parties professionnelles et privées des locaux**, ce qui pourrait poser problème selon la forme des sociétés concernées (notamment les sociétés civiles) ainsi que pour les associations et fondations.

A titre d'exemple, une telle distinction est opérée dans la loi n°1.365 relative à la protection des informations nominatives dont l'article 18 prévoit que *« pour l'exercice des missions mentionnées à l'article précédent, lesdits agents ou investigateurs peuvent, après avoir informé le responsable des locaux professionnels privés ou son représentant de son droit d'opposition, accéder aux lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un traitement d'informations nominatives et qui sont à usage professionnel, à l'exclusion des parties de ceux-ci affectées au domicile privé. Les opérations ont lieu en présence du responsable des locaux ou de son représentant »*.

Le Haut Commissariat se félicite en revanche que des échanges contradictoires soient prévus au cours de la mise en œuvre des procédures de supervision (nouveaux articles 23 de la loi n°721, 10 de la loi n°797 relative aux sociétés civiles, 31-4 de la loi n°1.355 concernant les associations et les fédérations d'associations, 30 de la loi n° 56 sur les fondations).

3. En matière de sanctions :

L'article 25 du projet de loi confère au Directeur du Développement Economique le droit d'engager des procédures de sanctions, sans préciser qui les prononce *in fine*.

Le nouvel article 31-6 de la loi n°1.355 concernant la procédure de sanction des associations et fédérations d'associations et le nouvel article 33 de la loi n° 56 sur les fondations confèrent le pouvoir de sanction au Conseiller de Gouvernement - Ministre de l'Intérieur ou à son représentant dûment habilité.

Or, **le droit positif monégasque n'a jamais prévu jusqu'à ce jour de délégation de pouvoir en matière de sanctions administratives par un membre du Gouvernement** qui sont prononcées par le Ministre d'Etat, seul détenteur du pouvoir de police générale. L'exposé des motifs n'apportant pas plus de précisions sur ce point, des vérifications supplémentaires sembleraient nécessaires au sujet des modalités de délégation du pouvoir de sanction.

Par ailleurs, le Haut Commissariat se félicite des dispositions envisagées en matière d'anonymisation au nouvel article 31-11 de la loi n°1.355 en ce qui concerne les associations



et par le nouvel article 37 de la loi n° 56 en ce qui concerne les fondations « *lorsqu'il ressort d'éléments objectifs et vérifiables fournis par la personne sanctionnée que le préjudice qui résulterait pour elle d'une publication non anonyme serait disproportionné* ». Le Haut Commissariat estime ainsi que la mise en œuvre de ce principe devrait inciter les autorités à prévoir le recours à [l'anonymisation ou au déréférencement sur certains moteurs de recherches d'autres types de décisions](#), telles les révocations de fonctionnaires, dont la publication peut avoir des effets disproportionnés dans le temps sur la vie professionnelle des personnes concernées et notamment sur leur capacité de retrouver un emploi.

II – La plus grande préoccupation essentielle du Haut Commissariat à l'égard de ce projet de loi concerne toutefois les atteintes au respect de la liberté d'association

1. Rappel des bases légales :

En droit interne :

L'article 30 de la Constitution prévoit que « *la liberté d'association est garantie dans le cadre des lois qui la réglementent* ».

La loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 réglemente les associations et dispose dans son article 5 qu'elles « *se forment librement et sans autorisation ni déclaration préalable* ».

En application de la Convention Européenne des Droits de l'Homme :

L'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme dispose que :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a affirmé à de nombreuses reprises l'importance du droit à la liberté d'association dans une société démocratique et la relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association (cf. son guide de l'article 11 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme). Selon la Cour, la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit (Gorzelik et autres c. Pologne, 2004, § 88 ; Sidiropoulos et autres c. Grèce, 1998, § 40).



La Cour considère ainsi que les citoyens participent au processus démocratique dans une large mesure par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs (Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie, 2006, § 61).

Ainsi la Cour estime-t-elle que les restrictions à la liberté d'association doivent être strictement limitées et, le cas échéant, encadrées : l'article 11 protège les associations de toute ingérence injustifiée de l'État, qui se manifeste habituellement par un refus d'enregistrement ou par la dissolution d'une association, mais qui peut aussi revêtir d'autres formes empêchant une association de se livrer à ses activités (par exemple par des inspections ou des restrictions à leur financement) (voir *Yordanovi c. Bulgarie*, 2020, §§ 62-63, et *Ecodefence et autres c. Russie*, 2022, §§ 81 et 87, pour un aperçu des différentes formes de restrictions).

Une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association se justifie donc uniquement si elle satisfait aux exigences énoncées au paragraphe 2 de l'article 11, c'est-à-dire si elle est « prévue par la loi », poursuit un ou plusieurs buts légitimes et est « nécessaire, dans une société démocratique ».

Les mots « prévue par la loi » imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible dans ses effets. Une norme est « prévisible » lorsqu'elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite (*N.F. c. Italie*, 2001). Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. La loi doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Maestri c. Italie*, 2004).

Toute ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association doit poursuivre au moins l'un des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 11 : la sécurité nationale ou la sûreté publique, la défense de l'ordre ou la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui. Les exceptions à la liberté d'association appellent une interprétation étroite de telle sorte que leur énumération est strictement limitative et leur définition nécessairement restrictive (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998).

Enfin, la notion de nécessité dans une société démocratique implique deux conditions : toute ingérence doit être fondée sur un « besoin social impérieux » et l'ingérence doit être proportionnée au but légitime recherché.

Le vocable « nécessaire » n'a donc pas la souplesse de termes tels qu'« utile » ou « opportun ». Les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte et seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à cette liberté. Il appartient au premier chef aux autorités internes d'évaluer s'il existe un « besoin social impérieux » d'imposer une restriction donnée.



En application de l'article 17, qui interdit le recours à la Convention dans le but de détruire ou de limiter de manière excessive les droits qu'elle garantit, la Cour reconnaît toutefois que les associations qui mènent des activités contraires aux valeurs de la Convention ne sauraient bénéficier de la protection de l'article 11 (voir l'affaire Hizb ut-Tahrir et autres c. Allemagne, 2012, concernant l'interdiction des activités d'une association islamiste qui préconisait le recours à la violence ; voir aussi l'affaire W.P. et autres c. Pologne, 2004, concernant l'interdiction de constituer une association dont les statuts comportaient des connotations antisémites ; Ayoub et autres c. France, 2020, concernant la dissolution de deux associations d'extrême droite).

L'État doit toutefois user avec parcimonie de son pouvoir de protéger ses institutions et ses citoyens d'associations risquant de les mettre en danger (Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c/Hongrie, 2014).

2. En application des principes qui précèdent, le Haut Commissariat considère comme excessives certaines limitations et mesures prévues par le présent projet de loi :

a. Limitations disproportionnées à la liberté d'association :

Si le Haut Commissariat est bien conscient de la nécessité d'exiger des associations qu'elles appliquent dans le cadre de leur fonctionnement certaines mesures permettant de contribuer à la lutte contre le blanchiment, il déplore toutefois que plusieurs des dispositions figurant dans le présent projet de loi dépassent largement ce cadre en imposant à l'exercice de la liberté d'association des limitations générales et disproportionnées aux regard de sa finalité.

Le Haut Commissariat relève en outre que l'exposé des motifs ne fournit aucune motivation au caractère nécessaire et légitime de ces dispositions aux fins de lutter contre le blanchiment dans une société démocratique.

Les limitations que le Haut Commissariat estime ainsi injustifiées sont les suivantes :

Au nouvel article 2 de la loi n° 1.355 :

Alinéa 1-4°) : **la limitation à 5 ans du mandat des administrateurs**. L'exposé des motifs indique que cette obligation serait le moyen de renforcer le fonctionnement démocratique des associations, ce qui paraît a priori louable. Toutefois, le Haut Commissariat relève que l'article 3 de la loi prévoyant l'élection ou la cooptation des membres de l'organe d'administration garantit déjà le caractère démocratique de la gouvernance associative. Le Haut Commissariat note par ailleurs qu'une telle limitation n'existe ni dans la loi française, ni dans la loi luxembourgeoise.

Alinéa 2- 4°) : **l'exigence pour les administrateurs de toutes les associations de présenter des garanties de moralité**. Cette exigence n'existe pas dans la loi actuelle, ni dans la loi de 1901 en France.



L'exposé des motifs fait référence à une exigence d'honorabilité qui s'explique tout à fait pour des autorisations d'exercer une activité professionnelle, en particulier dans le domaine financier, mais n'est pas exigée jusqu'ici en matière d'association.

En outre, si de telles limitations devaient être envisagées, ce qui n'est pas l'avis du Haut Commissariat, elles ne devraient s'appliquer que dans certains domaines d'activité associative présentant un risque particulier et les critères de l'appréciation de la moralité devraient dans ce cas être très strictement et limitativement définis.

Ainsi la CEDH dans l'affaire Yefimov et Groupe de la jeunesse pour la défense des droits de l'homme c. Russie, 2021, a jugé que les dispositions de droit interne, selon lesquelles la décision d'un enquêteur concluant qu'une personne était soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère extrémiste pouvait empêcher l'intéressée de participer à une association, ne répondaient pas à l'exigence de « qualité de la loi » en ce qu'elles donnaient aux autorités d'enquête un pouvoir discrétionnaire illimité et n'offraient aucune protection contre les abus. De même, la dissolution de l'association requérante n'était pas fondée sur une base légale claire et prévisible.

Au nouvel article 15 de la loi n° 1.355 : la possibilité de refuser l'agrément d'une association quand une autre l'est déjà dans le même domaine s'effectue apparemment selon des critères non objectifs et prévisibles, à savoir la justification par la demanderesse de ce « *qu'elle propose une activité complémentaire ou présente une valeur ajoutée avérée par rapport à celle de l'association déjà agréée* ». Or, dans l'affaire Koretskyy et autres c. Ukraine, 2008, les autorités ayant refusé d'enregistrer une organisation non gouvernementale, la CEDH a considéré que les dispositions du droit interne régissant l'enregistrement des associations étaient trop vagues pour être suffisamment « prévisibles » et laissaient aux autorités une marge d'appréciation trop ample lorsqu'il s'agissait de décider si telle ou telle association pouvait être enregistrée. Le Haut Commissariat estime que le refus d'agrément d'une association, même s'il ne remet pas en cause son existence, doit toutefois continuer à obéir, comme cela est le cas dans le texte actuellement en vigueur, à des critères ne laissant pas de place à l'interprétation. En outre, le Haut Commissariat ne saisit pas la raison pour laquelle l'existence éventuelle de deux associations agréées dans un domaine similaire devrait être prohibée et en quoi une telle interdiction contribuerait à améliorer la lutte contre les infractions faisant l'objet du présent projet de loi. Enfin, dans le cas où le législateur souhaiterait maintenir cette possibilité, il semble qu'il devrait plutôt appartenir à l'Administration de justifier en quoi l'agrément poserait difficulté.

b. Procédure de dissolution :

Au nouvel article 23 : les modalités et conditions de la procédure de dissolution judiciaire d'une association à la demande du Conseiller de Gouvernement de l'Intérieur mériteraient d'être précisées dans la loi, alors que le projet de texte renvoie à un arrêté ministériel.

En effet, selon la jurisprudence de la CEDH, la dissolution forcée d'une association constitue une mesure sévère aux conséquences lourdes, qui ne peut s'appliquer qu'aux cas les plus



graves (Association Rhino et autres c. Suisse, 2011 ; Vona c. Hongrie, 2013 ; Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France, 2016).

Les États ont ainsi une obligation renforcée d'indiquer les raisons justifiant pareille mesure (Adana Tayad c. Turquie, 2020, § 35). Une ordonnance de dissolution qui ne repose pas sur des motifs admissibles et convaincants peut avoir un effet dissuasif sur l'association requérante, sur ses membres ainsi que sur les organisations œuvrant pour la promotion des Droits de l'Homme en général (*ibidem*). Tant le refus d'enregistrement d'une association que sa dissolution forcée produisent des effets radicaux, mais la seconde constitue une mesure aux répercussions particulièrement vastes qui ne peut se justifier que dans des circonstances strictement délimitées.

Lorsque la dissolution forcée d'une association est la seule sanction disponible en droit interne quel que soit le degré de gravité de l'irrégularité commise, la création en droit interne de sanctions alternatives moins extrêmes telles qu'un avertissement, une amende ou un retrait des avantages fiscaux permet d'obtenir plus de souplesse et de choisir des sanctions plus proportionnées (Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov, 2009 ; les témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie, 2010).

La jurisprudence de la Cour précise également que le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des organisations non gouvernementales ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple (Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan, 2009). Néanmoins, lorsqu'une association d'intérêt général se retrouve dans l'incapacité de fonctionner conformément à ses buts faute de moyens financiers, sa dissolution peut être justifiée (Fondation MİHR c. Turquie, 2019).

En outre, même si la dissolution d'une association pour cause de faillite ou d'inactivité prolongée peut passer pour poursuivre un but légitime au sens de l'article 11, les décisions des autorités internes doivent se fonder sur une appréciation acceptable des faits pertinents (Fédération croate de golf c. Croatie, 2020).

Enfin, pour qu'une dissolution puisse être considérée comme proportionnée, les autorités doivent démontrer qu'il n'existe pas d'autre mesure portant moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association et permettant d'arriver au même but (Adana TAYAD c. Turquie, 2020, § 36 ; Association Rhino et autres c. Suisse, 2011 ; Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie, 2014).

Au nouvel article 31-13 la possibilité est donnée au Ministre d'Etat de procéder par arrêté motivé à la dissolution en cas d'urgence de toute association « dont l'objet ou les activités ont pour effet...de susciter de graves difficultés avec un gouvernement étranger :

Le nouvel article 31-14 – 4°) liste également dans les motifs de dissolution l'« association dont l'objet ou les activités sont de nature à susciter de graves difficultés avec un gouvernement étranger ».



Le Haut Commissariat considère que la notion de « *graves difficultés avec un Etat étranger* » paraît trop imprécise pour motiver la dissolution (en urgence ou non) d'une association qui ne saurait dépendre que de la sécurité ou de l'ordre public monégasque ou d'engagements conventionnels liant la Principauté.

c. Difficultés pratiques :

Le Haut Commissariat s'interroge sur les difficultés pratiques pouvant être occasionnées par la mise en œuvre du nouvel article 20-2 de la loi n° 1.355 qui demande [de vérifier l'identité des donateurs à partir de 200 euros](#), et suggère que ce seuil soit relevé ainsi que celui prévu pour les fondations au nouvel article 17-1 de la loi n° 56.

Aussi, au vu de ce qui précède, le Haut Commissariat estime que certaines dispositions du présent projet de loi devraient être supprimées ou complétées.

Le Haut Commissariat recommande donc :

En matière procédurale :

- **D'exclure les parties affectées au domicile privé lors des contrôles effectués dans les locaux des sociétés civiles ou d'associations ;**
- **De faire référence au respect de la finalité des traitements mis en œuvre en application de la loi n° 1.365 relative à la protection des données nominatives ;**
- **De vérifier les modalités de délégation du pouvoir de sanction du Ministre d'Etat au bénéfice du Directeur du Développement Economique et du Conseiller de Gouvernement - Ministre de l'Intérieur ;**
- **De prévoir l'anonymisation ou le déréférencement sur les moteurs de recherches de certaines décisions ayant fait l'objet d'une publication dans d'autres domaines que celui de la lutte contre le blanchiment ;**

Au titre du respect de la liberté d'association :

- **De supprimer la limitation à 5 ans du mandat des administrateurs ;**
- **De supprimer la condition de moralité pour les administrateurs d'associations ;**
- **De préciser les conditions et modalités de la procédure de dissolution judiciaire d'une association à la demande du Conseiller de Gouvernement – Ministre de l'Intérieur ;**
- **De supprimer le motif de dissolution ou de dissolution urgente en raison d'un objet ou d'une activité de nature à susciter de graves difficultés avec un Etat étranger ou, à tout le moins, de le justifier plus nettement ;**
- **De revoir le plafond de 200 euros pour la vérification de l'identité des donateurs des associations et des fondations.**