



Projet de Loi n° 1.084 portant adaptation de dispositions législatives en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (Partie IV)

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

Monaco, le 22 décembre 2023

Le Haut Commissariat a été saisi par courrier en date du 13 décembre 2023 par le Conseil National au sujet du présent projet de loi qui concerne la modification de plusieurs législations dont le code de procédure pénale.

Compte-tenu du bref délai, le Haut Commissariat a concentré ses observations sur les points lui paraissant les plus essentiels relatifs à la protection des droits fondamentaux concernant la procédure pénale ainsi que les modalités d'exercice des contrôles par l'Administration.

I – Sur l'article 32 de la loi.

Le chapitre III du projet de loi traite, au-delà de dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment, de l'adoption de diverses mesures qui modifieraient le Code de Procédure Pénale.

Compte tenu des brefs délais, le Haut Commissariat a particulièrement examiné les mesures lui paraissant les plus susceptibles d'occasionner une atteinte aux droits.

Si les dispositions relatives à la garde à vue n'appellent pas de remarques particulières de la part du Haut Commissariat, celles concernant les conséquences d'une constitution abusive ou dilatoire de partie civile appellent des remarques.

Ainsi, l'article 32 du présent projet de loi modifie le Code de Procédure Pénale en son article 215-1 en prévoyant de sanctionner lourdement les parties civiles qui auraient formé des recours considérés comme abusifs ou dilatoires. Le montant de l'amende encourue est au maximum de 50.000 euros pour une personne physique et de 100.000 euros pour une personne morale, cette décision pouvant être frappée d'appel.

Le Haut Commissariat relève, qu'en France, des mesures similaires sont prévues par l'article 177-2 du Code de Procédure Pénale français. Une différence majeure est toutefois à noter, le montant maximal de l'amende française étant de 15.000 euros, ce qui semble moins dissuasif pour les personnes s'estimant victimes.

D'autre part, cette mesure, qui peut se concevoir, fait toutefois écho à d'autres mesures déjà existantes.

Ainsi, le délit de dénonciation calomnieuse, prévu à l'article 307 du Code Pénal permet déjà de mettre en cause la fausseté de l'accusation et la partie civile responsable de celle-ci tout en punissant sévèrement cette infraction.



En outre, l'article 77 du Code de Procédure Pénale monégasque permet déjà de dissuader des recours qui s'avèreraient téméraires en prévoyant que « *la personne qui entend se constituer partie civile et qui ne bénéficie pas de l'assistance judiciaire doit, au préalable, déposer au greffe général, la somme présumée nécessaire pour les frais de la procédure dont elle peut être tenue. Ladite somme est arbitrée, suivant le cas, par le juge d'instruction ou le tribunal saisi en fonction des frais prévisibles de la procédure et de ses ressources et charges. Le juge d'instruction ou le tribunal peut dispenser de consignation la partie civile* ».

Le Haut Commissariat suggère soit la suppression de l'article 32, soit la réduction du montant maximal des amendes pouvant être infligées figurant dans cet article.

II – Sur les articles 62 de la loi qui modifie la loi n°721 du 27 décembre 1961, l'article 76 de la loi qui modifie l'article 10 de la loi 797 du 18 février 1966, l'article 93 de la loi qui modifie l'article 31-3 de la loi n°1.355 du 23 décembre 2008, l'article 116 modifiant l'article 30 de la loi n°56 du 29 janvier 1992.

Le Haut Commissariat regrette que ces articles confèrent des pouvoirs d'accéder à des locaux à des fins de contrôle aux agents de la Direction du Développement Economique et au Département de l'Intérieur sans que leur nature soit suffisamment précisée pour s'assurer qu'ils soient, le cas échéant, assortis des garanties idoines en pareille matière.

En effet, s'il s'agit en l'espèce d'un simple droit d'accès, il serait nécessaire d'indiquer que ce dernier implique uniquement que les personnes chez qui les contrôleurs se présentent doit les recevoir, mais que ces derniers doivent se tenir à la place qui leur est assignée, à partir de laquelle ils peuvent formuler leurs demandes¹. Dans ce cas, l'intérêt supplémentaire par rapport à un contrôle sur pièce ou à l'occasion d'un entretien paraît mince.

S'il est envisagé, qu'à l'occasion de l'exercice de ce droit d'accès, des visites et inspection avec saisie éventuelle de pièces puissent être menées, le Haut Commissariat estime alors que le présent projet de loi devrait être complété.

En effet, ce type de visite constitue dans ce cas une forme d'investigation qui relève du pouvoir judiciaire telle que figurant dans le code de procédure pénale et devant offrir toutes les garanties requises pour la protection des droits et libertés (voies de recours, présence d'un officier de police judiciaire, de l'avocat, horaires des perquisitions).

De plus, le présent projet de loi n'offre pas dans tous les cas la possibilité aux personnes faisant l'objet de ces investigations de s'opposer à l'accès aux locaux non accessibles au public :

Ainsi, concernant les visites de contrôle effectuées par les agents du Département de l'Intérieur prévues au nouvel article 31-3 de la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations, le Haut Commissariat déplore que le recueil du consentement préalable de l'assujetti ou de son représentant, qui figurait au 3^{ème} alinéa de l'article 31-3 actuellement en vigueur, ait été supprimé dans cette nouvelle version.

¹ Cf. l'étude réalisée à la demande du Premier Ministre français par le Conseil d'Etat relative aux pouvoirs d'enquête de l'administration en avril 2021, page 132 et suivantes.



En outre, il apparaît que la protection du secret professionnel est entièrement levée par le texte, ce qui pourrait susciter des difficultés dans le cas d'associations dont le siège se trouve chez un professionnel tenu par un tel secret pour lesquels des modalités particulières d'accès pourraient être prévues (présence de représentant de conseils de l'ordre...).

Par ailleurs, concernant les visites de contrôles effectués par la Direction de L'Expansion Economique prévues à l'article 76 du présent projet de loi et modifiant l'article 10 de la loi n° 797 du 18 février 1966 relative aux sociétés civiles, le Haut Commissariat regrette que les nouvelles dispositions ne prévoient pas le consentement de l'assujetti, ni même son information, qui figure pourtant à l'article 10 actuellement en vigueur.

A cet égard, le Haut Commissariat rappelle que la décision du Tribunal Suprême du 25 octobre 2013 (Sieur D. C. c/ Commission de contrôle des informations nominatives avait sanctionné l'article 18 de la loi n°1.165 du 23 décembre 1993) comme n'étant pas conforme à la Constitution. Dans cette affaire il a en effet été jugé que l'octroi de pouvoirs d'investigations sans garantie est contraire aux articles 19, 21 et 22 de la Constitution en considérant notamment que de telles mesures ne peuvent intervenir sans qu'elles « *aient été préalablement judiciairement autorisées ou sans que le responsable des locaux ou son représentant n'ait été informé ou mis à même d'exercer son droit de s'y opposer* ».

Enfin, faute d'un meilleur encadrement, le Haut Commissariat souligne que les modalités d'accès aux locaux des assujettis lors des contrôles pourraient s'avérer dans certains cas contraires aux dispositions de l'article 8 de la CEDH et l'article 21 de la Constitution qui garantissent la vie privée et l'inviolabilité du domicile. En effet, le contrôle de certaines associations ou Sociétés Civile Immobilières pourrait impliquer d'accéder à un domicile privé. Là encore un encadrement plus précis devrait être prévu par la loi.

Le Haut Commissariat préconise donc l'élaboration de dispositions plus précises encadrant l'accès aux locaux professionnels ou privés des assujettis, en s'inspirant notamment et si besoin, des dispositions figurant au chapitre III de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives traitant du contrôle de la régularité des traitements.