

RAPPORT SUR LES RELATIONS JUDICIAIRES ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE

SOMMAIRE

RAPPORT SUR LES RELATIONS JUDICIAIRES ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE	1
1 - LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES JUDICIAIRES	2
1.1 Une magistrature constituée par une majorité de magistrats français détachés	2
1.2 Une situation à risque débouchant sur une crise ouverte et la prise de décisions immédiates	3
1.3 La nécessité de maintenir des liens judiciaires forts sur de nouvelles bases	3
2 - LA COOPÉRATION JUDICIAIRE PÉNALE	4
2.1 La primauté actuelle des accords bilatéraux sur les instruments multilatéraux	4
2.1.1 Etat de la situation	4
2.1.2 Perspectives	5
2.2 L'effectivité de l'exécution des commissions rogatoires internationales	5
2.3 Le rôle du parquet dans l'exécution des commissions rogatoires internationales	6
	7
3 - LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	7
3.1 Une législation spécifique	7
3.2. Une mise en oeuvre insuffisante	8
3.2.1 En raison de l'opacité des structures : trust et fiducie	8
3.2.2. Et d'une structure de recueil du renseignement financier imparfaite	9
PROPOSITIONS D'ACTIONS A LA SUITE DU RAPPORT SUR LES RELATIONS JUDICIAIRES ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE	11

La mission parlementaire française sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe a récemment publié un rapport intitulé "Principauté de Monaco et blanchiment : un territoire complaisant sous protection française".

Dans son rapport, les parlementaires ont qualifié Monaco de centre offshore favorable au blanchiment dans la mesure où ils ont considéré que le système bancaire et fiduciaire était incontrôlé, le casino était hors normes et la justice était sous contrôle politique.

Dans le même temps, le Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) a publié ses travaux sur les pays et territoires non coopératifs.

S'agissant de Monaco, le GAFI a identifié des faiblesses dans le système monégasque de lutte

contre le blanchiment sur deux points :

l'insuffisance des moyens d'action du service d'information et de contrôle sur les circuits financiers (SICCFIN)

le refus de coopérer au niveau judiciaire en particulier lorsque des infractions fiscales sont en cause.

Ces deux rapports critiquent vivement le fonctionnement de la justice pénale à Monaco, eu égard à la lutte contre la grande criminalité financière transnationale, et plus précisément le blanchiment de l'argent sale.

C'est dans ce contexte que le ministère de la justice s'est livré à une analyse des relations judiciaires entre la France et la Principauté.

Cet examen s'efforce de rappeler les données de la situation, d'identifier les forces et les faiblesses du système, d'en signaler les dérives ou les insuffisances avant de tracer des orientations possibles.

Le fonctionnement de la justice à Monaco, la participation de la Principauté à l'action internationale de coopération et d'entraide répressive dans la lutte contre la criminalité, ses propres capacités à lutter contre le blanchiment tant à son initiative qu'à la demande d'autres Etats, en sont donc les trois points essentiels.

1 - LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES JUDICIAIRES

1.1 Une magistrature constituée par une majorité de magistrats français détachés

C'est en application de la convention franco-monégasque du 28 juillet 1930, plusieurs fois modifiée depuis, que les magistrats français sont comme tous les agents français appelés à servir dans la principauté "choisis avec son agrément par Son Altesse Sérénissime" pour y être détachés par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères auquel ils sont rattachés.

Actuellement, sur un total de 21 magistrats en exercice, 15 d'entre eux sont des magistrats français détachés.

La durée du détachement prévue, de 3 ans(1) renouvelable à l'origine en 1930, a été rallongée à 2 reprises (4 ans renouvelable en 1970) pour être portée à 5 ans renouvelable en 1985.

Quant aux conditions du renouvellement, l'article 4 de la convention modifiée par un accord franco-monégasque du 9 janvier 1985, dispose qu'il se décide après que l'intéressé en aura fait la demande et sauf volonté contraire, exprimée par l'un ou l'autre des Gouvernements six mois avant la date d'expiration d'une demande de détachement.

La pratique souple des règles de détachement en application de la convention franco-monégasque permettrait à certains magistrats de réaliser une grande partie, voire toute leur carrière en détachement dans la Principauté. Ainsi sur les 15 magistrats français actuellement en activité,

- l'un d'eux y exerce depuis 24 ans
- deux autres, depuis 16 et 18 ans
- un autre, depuis 10 ans
- trois autres, depuis 5 à 7 ans

- huit, depuis moins de 5 ans

Par rapport aux durées les plus longues, on peut raisonnablement se poser la question de savoir si une telle longévité dans un contexte si singulier permet de conserver ses distances tout en maintenant sa compétence et en conservant son indépendance ? ou si toutes les conditions ne sont pas réunies pour que la crise, si crise il doit y avoir, éclate ?

(1) Extraits de la convention franco-monégasque

"Art 4 Le gouvernement de la République française est disposé à mettre à la disposition du gouvernement princier pour des périodes renouvelables des agents choisis avec son agrément par Son Altesse Sérénissime qui peut toujours faire appel au cadre des fonctionnaires français pour remplir les emplois publics monégasques...

Art 5 Son Altesse Sérénissime continuera comme par le passé à ne faire appel qu'à des français qui seront dorénavant détachés des cadres de l'administration française pour remplir des emplois qui intéressent la sécurité, l'ordre public, les relations extérieures de la Principauté et l'exécution des accords conclus avec le gouvernement français.

Art 6 La majorité des sièges sera réservée à des français détachés des cadres français dans les divers tribunaux de la Principauté."

1.2 Une situation à risque débouchant sur une crise ouverte et la prise de décisions immédiates

Si l'importante vague de détachements intervenus en 1998 a augmenté le nombre des présents depuis moins de 5 ans, elle est directement consécutive à une " crise " de l'institution judiciaire monégasque ayant opposé des magistrats français détachés entre eux, avant d'aboutir à quatre départs de magistrats nommés dans d'autres juridictions et à deux mises en disponibilité pour convenances personnelles.

Le constat de cette situation liée à un détachement trop long à Monaco et de ses effets néfastes a conduit le Garde des Sceaux au non-renouvellement du détachement du premier président et du procureur général dont la mise en disponibilité pour convenance personnelle, ne pouvant être renouvelée qu'une fois, prendra fin le 1er octobre 2004.

Ces deux hauts magistrats sont néanmoins restés au service de la Principauté, l'un comme juriste au département des travaux publics et des affaires sociales, l'autre dans les services du gouvernement princier. Rémunérés par la Principauté, ils ont la qualité de conseiller d'Etat.

De même le Garde des Sceaux, sur la base de la règle des 10 ans de présence maximum, applicable à d'autres détachements, et comme la convention franco - monégasque modifiée le lui permet, n'a pas renouvelé le détachement de trois magistrats dépassant ou atteignant cette durée.

1.3 La nécessité de maintenir des liens judiciaires forts sur de nouvelles bases

Le détachement de magistrats par la France pour assurer le fonctionnement d'une justice monégasque aux moyens réduits, justifie actuellement leur maintien dans cette proportion à Monaco. Par ailleurs, notre culture juridique commune et la mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail comme l'approche pluridisciplinaire qui est celle, en France, des pôles économiques et financiers dans les juridictions spécialisées, doit nous inciter à aller de l'avant en sensibilisant les autres pays et territoires, à fortiori ceux avec lesquels nous avons des liens historiques et institutionnels, à l'intérêt d'y recourir. A l'heure, enfin, de l'offensive résolue de la communauté internationale contre la criminalité transnationale financière organisée et son

ciment que constitue le blanchiment de l'argent sale, la présence de magistrats français détachés apparaît d'autant plus utile sur un territoire comme Monaco.

Mais l'expérience a montré les limites des détachements indéfiniment renouvelables. Dans le cas présent, le Garde des Sceaux en a aussitôt tiré les conséquences et l'actuel directeur des services judiciaires de la Principauté, lui-même magistrat détaché, est parfaitement conscient de ses responsabilités dans le cadre des accords bilatéraux qui nous unissent.

Depuis deux ans, des échanges ont donc eu lieu avec les autorités monégasques dans la perspective de restreindre la durée des détachements à trois ans renouvelable une fois. Pour les magistrats, parmi toutes les solutions étudiées, cette limitation à trois ans renouvelables une fois également préférable. apparaît également préférable.

Outre la nécessité d'identifier des candidats présentant des qualités personnelles et professionnelles en adéquation avec la spécificité de l'exercice de la fonction judiciaire à Monaco, la rotation régulière de magistrats y serait assurée.

Cette solution permettrait de concilier les impératifs d'indépendance, d'impartialité et d'efficacité qui doivent animer plus que jamais les magistrats français détachés dans la Principauté.

Pour renforcer ces nouvelles orientations, dissiper tous les soupçons possibles et prévenir tous conflits d'intérêt éventuels, seront définies, à l'intention des anciens magistrats qui y ont été détachés, des incompatibilités avec l'exercice de certaines fonctions ultérieures à Monaco, à l'issue de leur détachement.

2 - LA COOPÉRATION JUDICIAIRE PÉNALE

2.1 La primauté actuelle des accords bilatéraux sur les instruments multilatéraux

2.1.1 Etat de la situation

Dans le domaine de la coopération judiciaire pénale, la France et la Principauté sont essentiellement liées par des accords bilatéraux, Monaco n'étant partie qu'à un nombre réduit de conventions multilatérales thématiques (par exemple : répression de la traite des blanches, du faux monnayage^{1/4}) dont la mise en œuvre s'est avérée rare (annexe 1).

La Principauté n'est membre des Nations -Unies que depuis 1993, et qu'elle ne fait pas partie du Conseil de l'Europe auquel elle a cependant demandé d'adhérer il y a deux ans.

Les relations franco- monégasques sont donc régies :

- dans le domaine de l'entraide judiciaire par une convention du 21 septembre 1949
- pour l'extradition, par une convention du 11 mai 1992
- pour l'exécution réciproque des peines d'amendes et de confiscation par une convention du 8 juin 1978
- pour l'exécution des peines, par la convention de voisinage du 18 mai 1963.

A l'exception de la convention d'extradition, on peut regretter que le contenu de ces conventions s'attache davantage à établir des principes généraux qu'à entrer dans les détails, laissant ainsi une place importante à la pratique. L'avantage de la souplesse est dans ces conditions contrebalancé par le risque, faute d'obligations précises, de survenance d'aléas lors

de l'exécution des demandes. Il faut donc compter avec une solide culture juridique commune pour tirer le meilleur parti de ces instruments.

2.1.2 Perspectives

Bien qu'il soit difficile d'évaluer la coopération judiciaire avec la Principauté car la plupart des instruments prévoient des transmissions directes, cette coopération, dans laquelle la Principauté devrait à l'avenir totalement s'impliquer, doit être renforcée. Deux voies complémentaires s'ouvrent pour y parvenir :

La première suppose que Monaco concrétise sa volonté de coopérer sur le plan international en ratifiant les principales conventions internationales, véritables piliers de la lutte contre la criminalité internationale, et notamment :

- la convention du Conseil de l'Europe du 20 avril 1959 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale,
- la convention du Conseil de l'Europe du 13 décembre 1957 relative à l'extradition,
- la convention des Nations - Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.
- la convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime,

Le fait que la Principauté ne soit pas membre du Conseil de l'Europe ne l'empêche pas de ratifier les conventions adoptées au sein de cette organisation dans la mesure où il s'agit de conventions ouvertes susceptibles d'être ratifiées par des Etats non-membres.

Des accords additionnels bilatéraux pourraient être négociés entre la France et la Principauté afin d'élever la coopération à un niveau équivalent, voire supérieur dans certains domaines, à celui existant entre les Etats membres de l'Union européenne.

La seconde voie, passant par la renégociation d'accords bilatéraux, offre plus de souplesse dans la mesure où elle pourrait simplement consister à négocier une convention d'entraide judiciaire intégrant de nouveaux modes de coopération.

2.2 L'effectivité de l'exécution des commissions rogatoires internationales

Les vérifications qui ont été réalisées sur le circuit emprunté par les commissions rogatoires internationales délivrées dans le cadre de procédures portant sur des infractions diversifiées et en provenance de tout type de juridictions, ont démontré qu'elles étaient exécutées dans un délai raisonnable. A titre indicatif, depuis 1998, 50 commissions rogatoires ont été transmises, 47 ont été exécutées, 2 sont en cours d'exécution, et une, en attente de transmission diplomatique ; il est, par ailleurs, fréquent de compter un délai d'exécution inférieur à trois mois, soit une durée convenable.

S'il est donc satisfaisant de pouvoir constater que les commissions rogatoires internationales destinées à la Principauté sont exécutées, le respect du secret de l'instruction comme l'absence d'analyse systématique des pièces d'exécution soit par le Bureau de l'Entraide répressive de la Chancellerie soit par le parquet n'autorisent aucune appréciation ni, aucun commentaire sur la qualité du contenu réel de l'exécution des commissions rogatoires internationales. Cette situation vaut pour l'ensemble des commissions rogatoires internationales.

En ce qui concerne Monaco, la Chancellerie s'interroge sur la qualité de certaines pièces transmises aux juges d'instruction français demandeurs. En particulier, tout en se félicitant des délais rapides de traitement des commissions rogatoires internationales, elle observe un approfondissement insuffisant dans l'exécution de certaines demandes d'entraides pénales. Compte-tenu de la réalité monégasque à l'égard de la fiscalité, il n'est pas surprenant que le GAFI ait identifié une faiblesse de la part de Monaco pour refus de coopération judiciaire lorsque des questions fiscales sont en cause. L'incitation à ratifier les conventions ci-dessus visées en 2.1.2 ne suffira pas à remédier à cette situation mais de telles ratifications constituerait une avancée.

Enfin, au regard de la réalité monégasque que le rapport parlementaire décrit comme un "territoire gérant des fortunes", il faut noter qu'il n'y a quasiment pas de commissions rogatoires actives adressées à la France dans le domaine de la criminalité financière.

2.3 Le rôle du parquet dans l'exécution des commissions rogatoires internationales

Les incidents qui ont pu se produire dans le fonctionnement de la justice monégasque, il y a quelques années, reliés au vote de la loi n° 1200 du 13 janvier 1998, modifiant les articles 203 et 204 du Code de procédure pénale (2), ont conduit les membres de la mission parlementaire à s'interroger sur le rôle du parquet dans l'exécution des commissions rogatoires internationales. Selon eux, le vote de cette loi a "consacré juridiquement le contrôle politique du parquet sur l'exécution des commissions rogatoires internationales".

Les dispositions législatives sont les suivantes :

Article 203 : Lorsqu'il est nécessaire de faire procéder à des actes d'information dans un Etat étranger, le juge d'instruction ou la juridiction saisie adresse à cet effet, par l'intermédiaire du Parquet Général, une commission rogatoire à l'autorité étrangère compétente.

Et en sens inverse :

Article 204 : Réciproquement, la juridiction compétente ou le juge d'instruction de la Principauté exécute sur les réquisitions du ministère public les commissions rogatoires qui leur sont régulièrement adressées, relativement aux informations ouvertes dans un Etat étranger.

Outre le rôle purement fonctionnel de "courroie de transmission" que joue de manière habituelle le parquet dans l'acheminement des commissions rogatoires internationales, son intervention à ce stade peut être appréciée de différentes manières selon qu'on lui prête de mauvaises ou de bonnes intentions :

Dans la première hypothèse, on pourra le suspecter d'abuser de ses fonctions ou de peser de tout son poids sur l'exécution des investigations sollicitées dans le dessein d'en orienter le résultat ; si tel est le cas, de telles pratiques doivent être réprouvées car c'est ni plus ni moins que la négation de l'exercice d'une fonction vouée à la manifestation de la vérité. Persister à agir ainsi, ce serait faire reculer la coopération internationale face à la menace criminelle transnationale.

Dans la seconde hypothèse, on admettra tout d'abord qu'il veille à la régularité et à l'accélération des procédures ; on conviendra également qu'il doit être en mesure de repérer tous les dysfonctionnements et autres défections dans l'application de la loi ou le fonctionnement du système de détection de soupçons afin de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent, notamment de favoriser les procédures disciplinaires ou d'engager des poursuites pénales. On ne peut enfin dénier au parquet le droit de diligenter des enquêtes et d'exercer des poursuites à la suite de la connaissance d'infractions acquise lors d'investigations réalisées en

exécution d'une commission rogatoire internationale.

Il est en conséquence clair que seule une pratique judiciaire et non pas politique doit être faite des articles 203 et 204 du code de procédure pénale pour être légitime lors de l'exécution des commissions rogatoires internationales.

Au terme de leur enquête sur ce point, les parlementaires ont eux-même relevé qu'à l'exception d'un cas ne donnant aucune précision sur l'existence de comptes bancaires éventuels, les vingt-trois commissions rogatoires internationales enregistrées en 1998 et 1999 en matière de blanchiment avaient été exécutées.

Il est donc intéressant de suivre l'évolution récente, qui paraît favorable, d'une justice redevenue plus sereine. Pour aller plus loin, c'est maintenant à la Principauté de s'investir plus profondément dans les travaux de la communauté et des organisations internationales, à commencer par la ratification des instruments les plus indispensables. Il lui appartient aussi d'impulser une action plus dynamique dans l'entraide répressive qu'elle doit conduire.

3 - LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

3.1 Une législation spécifique

La loi pénale n° 890 du 1er juillet 1970 sur les stupéfiants a été modifiée par la loi n° 1157 du 23 décembre 1992 introduisant l'infraction de blanchiment du produit du trafic de stupéfiants et la réprimant notamment d'une peine d'emprisonnement de dix à vingt ans :

En outre, La loi n° 1161 du 7 juillet 1993 a prévu et réprimé le blanchiment général du produit d'une infraction en introduisant dans le Code pénal monégasque les articles 218 et 219 (3) .

(3) [Article] 218

1° Sera puni d'un emprisonnement de cinq à dix ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26, dont le maximum pourra être porté au décuple :

- quiconque aura acquis sciemment, sous quelque forme que ce soit, pour lui-même ou pour le compte d'autrui, des biens meubles ou immeubles en utilisant directement ou indirectement des biens et capitaux d'origine illicite ou aura sciemment détenu ou utilisé ces mêmes biens ;
- quiconque aura sciemment apporté son concours à toute opération de transfert, de placement, de dissimulation ou de conversion de biens et capitaux d'origine illicite ;
- quiconque aura sciemment détenu des biens et capitaux d'origine illicite, sans préjudice des dispositions relatives au recel.

2° En cas de circonstance aggravante, la peine encourue sera de dix à vingt ans d'emprisonnement ainsi que l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26, dont le maximum pourra être multiplié par vingt.

Il y a circonstance aggravante lorsque l'auteur :

- agit comme membre d'une organisation criminelle ;
- participe à d'autres activités criminelles organisées internationales ;
- assume une charge publique qui l'aide à la commission de l'infraction ;
- participe à d'autres activités illégales facilitées par la commission de l'infraction ;
- implique des personnes de moins de vingt et un ans dans la commission de l'infraction ;
- ou a été condamné par une juridiction étrangère pour une infraction de blanchiment aux conditions énoncées pour la récidive à l'article 40.

Article 219

Le tribunal ordonnera la confiscation des biens et capitaux d'origine illicite.

Il pourra ordonner la confiscation des biens meubles ou immeubles acquis en utilisant ces fonds. Si les biens et capitaux d'origine illicite ont été mêlés à des biens légitimement acquis, ces biens pourront être confisqués à la concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé. La confiscation pourra être prononcée sans préjudice des droits des tiers.

Ce dispositif de lutte anti blanchiment a été complété par la loi n°1162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux : Ces textes désignent les organismes financiers soumis à l'obligation de déclarations de soupçons, notamment les banques, les entreprises d'assurance, les sociétés de bourses, les changeurs manuels, les professions qui réalisent, contrôlent et conseillent des opérations de mouvements de capitaux à l'exception des avocats ayant acquis les informations dans l'exercice de la défense.

Cette législation a été complétée récemment par l'ordonnance souveraine n°14466 du 22 avril 2000 étendant le périmètre des organismes financiers soumis à l'obligation de déclaration de soupçons, en particulier : les commissaires aux comptes, experts-comptables, comptables et syndics de faillite ; les conseils juridiques et financiers ; les agents d'affaires et marchands de biens ; les agents immobiliers ; les transporteurs de fonds ; les commerçants et les personnes organisant la vente de pierres précieuses, matériaux précieux, d'antiquités, d'oeuvres d'art et autres objets de grande valeur ; les personnes effectuant des opérations de gestion et de contrôle de sociétés étrangères ; les personnes se livrant à des activités de placement et de transfert de capitaux pour le compte d'autrui ; les avocats, sauf dans le cas où ils auraient acquis les informations relatives aux opérations entraînant des mouvements de capitaux dans l'exercice de la défense.

Ainsi cette présentation permet de constater que la législation anti-blanchiment monégasque a élargi le périmètre des organismes soumis à l'obligation de déclaration de soupçons et a prévu la sanction de cette omission aux termes de la loi n° 1162 du 7 juillet 1993 qui dispose dans son article 32 que "quiconque aura contrevenu aux dispositions des articles relatifs à l'obligation de déclaration sera sanctionné par l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26 du Code pénal (amende de 30 000 F)".

Cette législation anti-blanchiment doit être mise en parallèle avec les dispositions du Code pénal de Monaco qui incriminent notamment l'infraction d'association de malfaiteurs en la réprimant par la réclusion criminelle de 10 à 20 ans (articles 209, 210 et 211 du Code pénal).

Cet ensemble législatif qui a fait l'objet d'une évaluation positive lors de l'examen du GAFI (cf. annexes 2 et 3, fiches jointes) mérite toutefois une appréciation plus nuancée quant à sa mise en oeuvre.

3.2. Une mise en oeuvre insuffisante

3.2.1 En raison de l'opacité des structures : trust et fiducie

Le rapport parlementaire relève, au titre de la stratégie de développement financier mise en oeuvre par Monaco, la reconnaissance par le droit de cet Etat des "trusts" sur le fondement d'une loi de 1936, dont l'opacité est renforcée encore par des dispositions récentes. Il note précisément qu' "en admettant les trusts, la législation monégasque affaiblit par la-même l'efficacité des procédures d'identification". Le "trust" , institution typiquement anglo-saxonne, est inconnu du droit français.

Le trust opère un transfert de propriété des biens et droits, qui sortent du patrimoine du settlor sans pourtant entrer dans le patrimoine du trustee : celui-ci n'en est pas juridiquement "propriétaire" et doit les gérer dans l'intérêt et au profit du bénéficiaire désigné qui, en outre, en reçoit la propriété au terme convenu. Le trust apparaît ainsi comme un instrument juridique particulièrement propice à la réalisation d'opérations économiques et financières les plus diverses : gestion d'actifs pour le compte de tiers, constitution de garanties, protection d'actifs contre les poursuites des créanciers... De surcroît, il est mis en place selon des modalités peu formalistes et qui concourent à l'opacité des opérations en cause. Il ne donne lieu, en effet, à aucune publicité, à l'inverse, par exemple, de l'apport en société ou de la cession de certaines catégories d'actifs comme le fonds de commerce. Le bénéficiaire de la gestion des biens n'apparaît pas aux yeux des tiers qui ne connaissent que le trustee qui en est le propriétaire "apparent".

Pour prendre en compte ces réalités néfastes à la lutte contre la criminalité financière transnationale, il conviendrait que la Principauté adapte sa législation sur les trusts et les fiducies aux nécessités de la lutte contre le blanchiment.

Dans ce but, il est primordial qu'il soit mis fin à la possibilité d'effectuer des transactions financières à Monaco à l'aide de sociétés ou d'entités juridiques, notamment un trust ou une fiducie monégasque ou étrangère dont l'identité des ayants droit économiques réels n'est pas clairement établie et connue. Il y aurait lieu d'adapter en ce sens la législation monégasque et de supprimer les dispositions récentes qui ont permis une reconnaissance, sur le territoire de la Principauté, des trusts formés dans des pays étrangers où les règles en matière d'établissement et d'enregistrement de l'identité des ayants droit économiques sont notoirement insuffisantes.

3.2.2. Et d'une structure de recueil du renseignement financier imparfaite

Institué par l'ordonnance souveraine n° 11246 du 12 avril 1994, le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN), ne semble pas être actuellement en mesure de jouer son rôle en raison d'insuffisances importantes : effectifs réduits, disponibilité des membres susceptible d'être améliorée, peu d'actions de sensibilisation des organismes financiers sur leurs obligations, rapprochements administratifs limités avec les partenaires étrangers similaires... Les experts du GAFI ont très expressément conclu à la faiblesse de ce dispositif illustré par le nombre réduit des déclarations de soupçons (54 en 1996, 41 en 1997 et 36 en 1998).

Au delà de l'insuffisance du SICCFIN, il convient d'observer que l'absence de centralisation sur les informations relatives aux détenteurs de comptes bancaires constitue également un frein à l'efficacité de la lutte anti-blanchiment et allonge les délais de réponse à certaines demandes d'entraide pénale internationale.

Le système français du fichier des comptes bancaires FICOBA (fichier fiscal de la Direction Générale des Impôts) est une référence utile pour inspirer toute évolution législative et réglementaire à Monaco.

Compte-tenu de l'absence de fichier central, l'amélioration de l'identification des titulaires de comptes bancaires suppose au moins la création de modalités de liaisons automatiques entre l'autorité judiciaire ou ses délégués et les 42 banques de la Principauté comme par exemple avec la mise en place d'un serveur unique et préprogrammé de réquisitions bancaires.

3.3 Des signes d'évolution appelant au renforcement de la lutte contre le blanchiment.

S'il est donc essentiel que la Principauté réduise l'opacité de certaines de ses entités juridiques et donne les moyens à SICCFIN de devenir efficace, on peut cependant observer quelques signes récents d'une évolution positive :

Sur le plan international, les autorités monégasques ont fait une démarche officielle auprès du Conseil de l'Europe le 27 avril 2000 en vue d'engager la procédure d'adhésion à la convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, qui est la référence pour participer à la coopération judiciaire pénale en la matière.

Au plan pénal, des poursuites ont été exercées au cours des derniers mois à deux reprises pour omission de déclaration de soupçons : le 6 juin 2000 le tribunal correctionnel de Monaco a condamné deux responsables d'une importante banque installée dans la Principauté à deux amendes de 25000F de ce chef. Il semble que cette condamnation en premier ressort a eu un profond retentissement dans l'ensemble de la Principauté ; cette affaire sera examinée en appel courant octobre 2000.

Une autre procédure du même type visant les responsables d'une banque monégasque apparue dans plusieurs procédures judiciaires est également en cours et devrait donner lieu à un examen devant le tribunal correctionnel courant novembre 2000.

Pour l'avenir, l'implication de la Principauté dans la lutte contre le blanchiment doit conduire à un renforcement des liens de la justice monégasque avec les autres systèmes judiciaires européens.

Sur ce point, le magistrat du parquet général chargé du suivi des dossiers économiques et financiers et de l'entraide pénale mériterait d'être identifié en tant que tel, et la question de ses liens avec le Réseau Judiciaire Européen pourrait être posée. Cette disposition serait de nature à lever toute ambiguïté sur le "rôle du parquet" dans l'examen et le traitement des commissions rogatoires internationales.

Par ailleurs en matière d'action publique et de politique pénale, il est possible de développer les liens entre les magistrats monégasques et leurs collègues du ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence notamment par le biais de séminaires de formations communs déconcentrés sur le thème de la lutte contre le blanchiment ou l'entraide pénale, par la transmission à titre d'information des documentations techniques élaborées par la direction des affaires criminelles et des grâces et des circulaires de politique pénale, et enfin par la participation du Directeur des services judiciaires, du procureur général et d'autres magistrats affectés à Monaco à des conférences d'action publique régionales...

D'ores et déjà, il est possible d'associer des responsables judiciaires de Monaco à la rencontre anti-mafia prévue à la fin de l'automne 2000 entre autorités judiciaires françaises et italiennes.

La chancellerie peut également se rendre disponible pour effectuer tout travail d'expertise technique à la demande des autorités monégasques concernant aussi bien l'application du droit que l'élaboration de la norme pénale.

De même, concernant très spécifiquement la lutte contre le blanchiment, les accords noués entre TRACFIN et SICCFIN peuvent conduire le magistrat français détaché à TRACFIN à faire part de son expérience d'analyse des dossiers de déclarations de soupçons aux responsables du SICCFIN.

Dans le même esprit, les magistrats présents à la Mission Justice, compétents pour l'entraide répressive, peuvent également jouer un rôle comparable.

Enfin, le Ministère de la justice pourrait le cas échéant répondre favorablement à toute demande des autorités monégasques sollicitant un audit approfondi sur la base d'éléments actuels du dispositif de lutte anti-blanchiment.

PROPOSITIONS D'ACTIONS A LA SUITE DU RAPPORT SUR LES RELATIONS JUDICIAIRES ENTRE LA FRANCE ET LA PRINCIPAUTE DE MONACO DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PENALE

Objet Propositions

ORGANISATION JUDICIAIRE

Maintenir la proportion existante des magistrats français détachés mais réduire la durée des détachements à 3 ans renouvelable une fois.

Définir pour les magistrats détachés des incompatibilités avec l'exercice de certaines fonctions publiques ou privées ultérieures à Monaco à l'issue de leur détachement.

ENTRAIDE REPRESSIVE

Adhésion de Monaco aux principales conventions internationales, déjà mises en oeuvre par la France :

- la convention du Conseil de l'Europe du 20 avril 1959 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale et les instruments subséquents,
- la convention du Conseil de l'Europe du 13 décembre 1957 relative à l'extradition et les textes subséquents,
- la convention des Nations - Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes,
- la convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime.

Réactualisation entre la France et Monaco de leurs accords bilatéraux, notamment aux fins de développer l'entraide répressive

Veiller à l'exécution effective par Monaco des commissions rogatoires dans des délais utiles pour les enquêtes.

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

Réviser la législation autorisant la reconnaissance à Monaco de trusts et fiducies étrangers afin de s'assurer de l'identité des ayants droit économiques.

Prendre des mesures de nature à donner à SICCFIN les moyens d'exercer effectivement sa

mission.

Créer un système centralisé d'informations sur les titulaires des comptes bancaires du type du FICOBA

Développer une coopération judiciaire pour la lutte contre l'argent sale à un double niveau :

européen : en mettant à l'étude l'établissement de liens de Monaco avec le réseau judiciaire européen bilatéral avec la France : par l'invitation aux conférences régionales d'action publique, aux séminaires de formation et à la réalisation d'expertises ou d'audits.