

Strasbourg, 10 octobre 2008

**Public**  
**Greco Eval I/II Rep (2008) 1F**

## **Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints**

### **Rapport d'Evaluation sur Monaco**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 39<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 6-10 octobre 2008)

## INTRODUCTION

1. Monaco a adhéré à l'accord partiel établissant le GRECO le 1<sup>er</sup> juillet 2007, c'est-à-dire après la clôture du Premier Cycle d'Evaluation. Par conséquent, elle devait faire l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe couvrant les thèmes du Premier et du Deuxième Cycle (voir le paragraphe 3 ci-dessous). L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après l'EEG) était constituée comme suit : Mme Maribel LAFOZ JODAR (Andorre, Commissaire de Police), Mme Cornelia VICLEANSCHI (Moldova, Procureur, Chef du Service des Relations Internationales, Bureau du Procureur Général), M. Jean-Baptiste CARPENTIER (France, Inspecteur des Finances, Service de l'Inspection Générale des Finances), M. Antonio Francisco CLUNY (Portugal, Procureur Général Adjoint, Cour des Comptes). Cette EEG, accompagnée par d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Monaco du 14 au 18 avril 2008. Avant sa visite, l'EEG avait reçu les réponses aux questionnaires d'évaluation (documents Greco Eval I-II (2008) 1F Eval I – Part 1 et Greco Eval I-II (2008) 1F Eval II – Part 2), le texte des lois pertinentes et d'autres documents.
2. L'EEG a rencontré les personnalités et représentants suivants des institutions étatiques de la Principauté : le Ministre d'Etat, le Directeur des Services Judiciaires (dont les fonctions sont identiques à celles d'un Ministre de la Justice dans d'autres pays), les Conseillers de Gouvernement en charge des Finances et de l'Economie, des Relations Extérieures, de l'Intérieur, le Conseil National, le Procureur Général et le parquet, les tribunaux (Tribunal de Première Instance, Cour d'Appel), les juges d'instruction, le Directeur et des membres de la Sûreté Publique, le Département des Finances et de l'Economie, le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN), l'Administration des Douanes, la Direction de l'Expansion Economique, l'Inspection Générale de l'Administration, le Contrôleur Général des Dépenses, la Direction des Services Fiscaux, le Département de l'Intérieur, la Direction de la Fonction Publique, le Département des Affaires Sociales et de la Santé, la Commission des Jeux, la Commission Supérieure des Comptes, la Direction des Affaires Juridiques du Secrétariat Général du Ministère d'Etat, le Conseiller en charge de la Médiation. L'EEG a également rencontré des représentants de l'administration communale de Monaco, ainsi que des représentants du secteur économique et des médias suivants: la Chambre de Développement Economique de Monaco, un opérateur de télécommunication, des représentants du secteur du bâtiment y compris la chambre des professionnels du bâtiment, l'Ordre des Experts-Comptables, Monaco Hebdo, l'Observateur de Monaco, la Gazette de Monaco, Radio Monte Carlo, Télé Monte Carlo, Nice Matin (il s'agit d'un quotidien français dont une partie est consacrée à la Principauté).
3. Il est rappelé que le GRECO, conformément à l'article 10.3 de son statut, avait convenu que :
  - le Premier Cycle d'Evaluation porterait sur les thèmes suivants :
    - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption**<sup>1</sup> : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 ») : autorités responsables de la prévention, des enquêtes, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation des infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ; Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 ») : personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;

---

<sup>1</sup> Thèmes I et II du Premier Cycle d'Evaluation

- ❖ **Étendue et portée des immunités**<sup>2</sup> : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 » : immunités recevables dans le domaine de l'instruction, des poursuites et de l'imputation d'une infraction pénale de corruption) ; et
- le Deuxième Cycle d'Evaluation porterait sur les thèmes suivants :
  - ❖ **Produits de la corruption**<sup>3</sup> : Principes Directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19.3, 13 et 23 de cet instrument ;
  - ❖ **Administration publique et corruption**<sup>4</sup> : Principes Directeurs 9 (administrations publiques) et 10 (agents publics) ;
  - ❖ **Personnes morales et corruption**<sup>5</sup> : Principes Directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de cet instrument.
- 4. Monaco a signé et ratifié la Convention pénale du Conseil de l'Europe (STE 173) le 13 mars 2007 ; celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007 ce qui a entraîné l'adhésion automatique au GRECO à cette date.
- 5. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités monégasques pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente - pour chaque thème - une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à Monaco afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

## **I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION MENÉE A MONACO**

### **a. Description de la situation**

- 6. Située entre la France et l'Italie, au bord de la Mer Méditerranée, la Principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant. Historiquement, la Principauté a toujours entretenu des relations étroites et privilégiées avec la France. Par exemple, plus de la moitié des magistrats sont détachés par la France pour exercer des fonctions judiciaires à Monaco, et nommée dans le cadre d'un accord bilatéral pour exercer des fonctions judiciaires pour un temps déterminé (3 ans renouvelable une fois tel que le mentionne le dernier accord bilatéral de coopération administrative entre la Principauté et la République française). Il existe également une forte intégration en matière bancaire : les banques monégasques sont soumises au droit bancaire français depuis la Convention franco-monégasque de 1945. Le PIB par habitant est estimé en 2007 à € 50,000 et le chômage est quasiment inexistant. Le système fiscal présente quelques particularités : il est alimenté essentiellement par des taxes indirectes (73% du budget) dont la TVA (52%) et il n'existe pas d'impôt direct personnel sur le revenu en Principauté ; les bénéficiaires des entreprises réalisant plus de 25% de leur chiffre d'affaires en dehors de la Principauté et de certaines sociétés sont taxés à 33,33%. Dès lors, les particuliers, personnes physiques

<sup>2</sup> Thème III du Premier Cycle d'Evaluation

<sup>3</sup> Thème I du Deuxième Cycle d'Evaluation

<sup>4</sup> Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation

<sup>5</sup> Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation

monégasques ou étrangères, résidant à Monaco ne sont soumis à aucun impôt ou retenue à la source sur les revenus, la fortune et les plus values mobilières et immobilières<sup>6</sup> (à l'exception des français qui se sont installés après 1958). Le territoire de la Principauté forme une seule commune, qui s'étend sur un territoire de 202 hectares (dont 31 gagnés sur la mer) et compte 5,5km de frontières terrestres avec la France. Etat cosmopolite composé de près de 125 nationalités, sa population totale est de 32.020 habitants dont 6089 monégasques, 10. 229 français et 6414 italiens (chiffres 2000), la densité de population est considérée comme la plus élevée au monde (15.500 habitants au km<sup>2</sup>). En vertu de la Constitution de 1962 (révisée en 2002), la Principauté est gouvernée par une monarchie héréditaire et constitutionnelle. Le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince. Le pouvoir législatif et budgétaire est exercé conjointement par le Prince et le Conseil National (24 membres élus tous les cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste), l'initiative des lois appartenant au Prince. Le Gouvernement est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'Etat. Il est lui-même assisté d'un Conseil de Gouvernement. Monaco a une structure administrative à deux niveaux qui comprend outre les services centraux de l'Etat, une commune dirigée par un Maire et un conseil municipal (15 membres élus pour cinq ans) ; celle-ci dispose de sa propre administration (587 personnes au 31 décembre 2007) et d'une certaine autonomie financière depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

#### Perception et phénomène de la corruption

7. Monaco ne figure pas sur l'index de perception de la corruption publié annuellement par Transparency International. Les statistiques judiciaires en matière de corruption ont été mises en place récemment seulement. Les réponses au questionnaire indiquent que le phénomène de corruption reste peu développé en Principauté. Deux plaintes ont été déposées entre 2002 et le 8 novembre 2006 pour des faits de corruption et ont été classées sans suite<sup>7</sup>. Pour la période du 8 novembre 2006 à la fin du mois de décembre 2007, deux procédures ont été ouvertes et faisaient l'objet d'informations judiciaires au moment de la visite (dans l'attente de l'exécution de commissions rogatoires internationales émises par les autorités judiciaires monégasques). Pour ce qui est des demandes entrantes, les services du Parquet Général ont enregistré entre 2002 et fin décembre 2007, 39 commissions rogatoires internationales faisant état de faits de corruption.<sup>8</sup> La Principauté a parfois été, ces dernières années, au centre de polémiques sur des questions touchant à la lutte contre le blanchiment à la délinquance des affaires et au fonctionnement de la justice. La Principauté a, depuis, fait l'objet de rapports commandés par les autorités françaises (et en accord avec les autorités monégasques) et d'évaluations internationales, notamment par le Fonds Monétaire International et le comité MONEYVAL du Conseil de l'Europe<sup>9</sup> ; selon les autorités monégasques, ces rapports ont montré que les polémiques n'étaient pas fondées.

---

<sup>6</sup> La Principauté fait aussi partie des trois pays à être qualifiés par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE de « paradis fiscaux non coopératifs » pour n'avoir pas encore pris d'engagement en matière de transparence et d'échange effectif de renseignements en matière fiscale. Les autorités monégasques soulignent toutefois qu'elles appliquent depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 l'accord entre Monaco et la Communauté européenne de 2004 prévoyant des mesures équivalentes à celles que porte la Directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. Par ailleurs, elles soulignent que l'OCDE a récemment publié un rapport de 2008 faisant état de la subsistance d'importantes restrictions à l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales dans des pays de l'OCDE ainsi qu'un certain nombre de centres financiers *off shore* qui s'étaient engagés à prendre des mesures pour la transparence.

<sup>7</sup> l'une a été enregistrée au Parquet le 23 janvier 2002 et classée le 22 août 2002 ; l'autre a été enregistrée au Parquet le 5 avril 2005 et classée le 29 juin 2006.

<sup>8</sup> Elles ont toutes fait l'objet de réquisitions aux fins d'exécution. 35 ont été exécutées dans un délai moyen de 3,5 mois. Une seule commission rogatoire n'a pas été exécutée au motif que la mission déléguée par les autorités étrangères a été jugée trop générale. Trois sont encore en cours à la fin du mois de janvier 2008.

<sup>9</sup> Voir le [lien suivant](#) pour ce qui est de l'évaluation anti-blanchiment du Conseil de l'Europe.

## Droit pénal

8. Le paragraphe IV intitulé « De la corruption de fonctionnaires et des employés des entreprises privées » du Code pénal monégasque comprend une série de dispositions incriminant certaines formes de corruption depuis longtemps : corruption passive et active de fonctionnaire ou préposé de l'administration en vue de l'accomplissement d'un acte positif ou négatif entrant dans le cadre de ses fonctions (art. 113 et 118 respectivement), corruption passive d'arbitres et experts en vue d'une décision ou opinion favorable à l'une des parties (art. 114), corruption passive et active dans le secteur privé (art. 115 et 119 respectivement), et corruption passive de membre d'un tribunal pénal se prononçant au sujet d'un crime (art. 121). Par une série de réserves à la Convention pénale sur la corruption (STE 173), la Principauté se réserve le droit de ne pas incriminer le trafic d'influence et la corruption passive d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques étrangères.
9. Les peines prévues sont variables : un à cinq ans d'emprisonnement et une peine d'amende de € 18,000 à 90,000 dans les cas de corruption des art. 113, 114 et 118, six mois à trois ans d'emprisonnement et une amende de € 9,000 à 18,000 dans les cas de corruption des art. 115 et 119, et enfin cinq à dix ans d'emprisonnement dans les cas de corruption de l'art 121. Les articles 116, 117 et 120 régissent notamment les peines accessoires (destitution de droits, confiscation obligatoire et sans exception des avoirs remis par le corrupteur). Le niveau de peine maximal détermine la classification des infractions: ainsi, on parle de délits lorsque la peine maximale est de 5 ans d'emprisonnement ; au-delà, il s'agit de crimes. Ainsi, la corruption passive d'un membre d'une juridiction pénale est la seule infraction de corruption qui constitue un crime. La classification des infractions détermine le délai de prescription de l'action publique, qui est de trois ans pour les délits et de 10 ans pour les crimes.
10. Même si le trafic d'influence n'est pas incriminé, les autorités monégasques indiquent que les dispositions sur la corruption active des articles 118 et 119 sont parfois assez proches de ce type d'infraction. L'entente et l'association de malfaiteurs dans la préparation ou la commission d'un crime, donc de l'infraction de corruption à l'égard du membre d'un tribunal de l'art. 121 CP, constituent en elles-mêmes un crime (articles 209 à 211CP). La définition de « bande organisée » est prévue dans le Code pénal depuis la loi 1.344 du 26 décembre 2007 et constitue une circonstance aggravante pour certaines infractions comme celles liées à l'abus de faiblesse et le proxénétisme, mais pas les infractions de corruption dans l'attente de l'adoption en la matière d'un projet de loi, qui est actuellement en préparation. Le droit monégasque incrimine également le « crime organisé » par le biais de l'Ordonnance souveraine<sup>10</sup> n°605 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Cette incrimination existait toutefois dans la loi N°1.161 de 1993 modifiant le Code Pénal et introduisant l'infraction de blanchiment, qui avait fait du crime organisé une circonstance aggravante en relation avec ce type d'infractions. Monaco incrimine le blanchiment de capitaux, infraction au regard de laquelle les infractions de corruption constituent des infractions sous-jacentes (voir la partie IV du présent rapport). La Principauté incrimine également la concussion, l'abus de confiance, l'escroquerie et les faux en écritures. Ce dernier délit permet, selon les autorités monégasques, de poursuivre les infractions comptables, qui n'existent pas en tant que telles.

---

<sup>10</sup> Les ordonnances souveraines prises en application des conventions internationales constituent une source du droit pénal monégasque au même titre que les lois pénales (dont le Code pénal) à proprement parler.

## Principales initiatives

11. La Principauté a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) du Conseil de l'Europe en mars 2007, ce par quoi elle est devenue membre du GRECO. Pour l'heure, l'approche anti-corruption du pays se fait principalement sous l'angle de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il a été indiqué que les services concernés par la lutte contre la corruption s'informent régulièrement des dernières typologies de blanchiment des avoirs de la corruption qui ont été observées à l'étranger et par Ordonnance Souveraine n°1.204 du 7 juillet 2007, c'est le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) – autrement dit l'entité faisant office de cellule de renseignement financier à Monaco – qui a été désigné en tant qu'autorité spécialisée dans la lutte contre la corruption. Les autorités ont indiqué que le fait de confier à une même entité la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme répondait à un souci d'efficacité.
12. Il a également été indiqué à l'EEG que les résultats de la présente évaluation serviraient de base pour un éventuel programme de travail anti-corruption qui serait proposé au gouvernement par le SICCFIN. Dans l'immédiat, un projet de loi relatif à la corruption est en cours de préparation : il vise à en aggraver les peines en vue d'en faire plus largement des crimes, et à introduire le trafic d'influence. Une réforme du Code de procédure pénale est également à l'étude, portant sur divers aspects (reconnaissance du témoignage anonyme, introduction du secret général de l'instruction etc.).

### **b. Analyse**

13. Au-delà du caractère de « microsociété » du pays (dont la population citoyenne est d'à peine 6000 personnes, soit environ 1/5<sup>ème</sup> de la population résidente de l'Etat), il existe des relations particulières avec la France qui sont marquées aussi bien sociologiquement qu'institutionnellement par une présence française très forte au sein de l'administration monégasque y compris la justice, la police, les services fiscaux, les organes de contrôle. La présence de hauts fonctionnaires français dans une société de la taille de Monaco constitue une source potentielle d'équilibre.
14. D'autre part, sur le plan constitutionnel, les particularités du régime constitutionnel monégasque confèrent au Prince un rôle éminent: le Conseil de gouvernement et ses membres répondent devant le Prince, le Parlement (le Conseil National) a des pouvoirs limités (il n'a de pouvoir d'initiative législative qu'avec l'accord préalable du Conseil de gouvernement et, au travers lui, du Prince, il n'exerce pas de contrôle à l'égard de l'administration etc.), les médias ont un accès restreint aux informations détenus par l'administration etc. Malgré le nombre relativement important de médias, le journalisme d'investigation est absent et, selon eux, les journalistes dépendent trop largement des informations que l'administration et le gouvernement veut bien leur communiquer (les demandes d'informations sont approuvées et fournies par le Ministre d'Etat, aucune communication publique ne se fait en dehors du cadre du centre de presse du gouvernement). Il a été indiqué que le public ne s'intéressait pas à aux affaires publiques ni aux questions de corruption, et que pour diverses raisons, les journalistes eux-mêmes – très majoritairement français – tendent à se restreindre. L'EEG a donc été amenée à constater qu'il existe peu de contre-pouvoirs à Monaco.
15. Un autre point qui doit également être mis en exergue est que "l'image de marque" de Monaco constitue pour cet Etat un élément essentiel, comme cela a été rappelé par les représentants de ce pays au cours de la visite sur place. Le gouvernement monégasque estime que cette image de marque qui repose au plan interne sur des éléments objectifs de "qualité de vie" (niveau de

revenu, fiscalité, délinquance de rue quasi inexistante, prestige de la Principauté), serait mise en péril si Monaco devait souffrir d'une réputation négative au plan international, à l'instar notamment d'autres micro-Etats non européens. Cette défense de l'image de marque – qui semble constituer un axe politique majeur – emporte deux conséquences jouant en sens contraires. Cette volonté conduit les autorités monégasques à réagir souvent vivement et concrètement en cas de mise en cause de cette image de marque. D'un autre côté l'importance donnée à cette image de marque pourrait amener à ce que les possibles affaires de corruption soient traitées et solutionnées avant toute intervention de la justice. En tout cas, l'EEG a relevé des lacunes importantes en matière d'instruments de prévention et d'évaluation de l'importance de la corruption, ainsi qu'en matière de politique de transparence administrative.

16. Même si les statistiques judiciaires en matière de corruption ont seulement été mises en place récemment, il n'est donc peut-être pas surprenant qu'à ce jour, il ne semble jamais y avoir eu de condamnation ni même de jugement pour corruption. En tout état de cause, il n'existe que très peu d'informations sur le phénomène de la corruption ou les secteurs exposés à des risques. Un nombre important d'interlocuteurs rencontrés par l'EEG, et qui auraient été en mesure d'évoquer les caractéristiques du phénomène, étaient en poste depuis trop peu de temps. Il est ressorti de l'ensemble des entretiens que le bâtiment et la construction (compte tenu de la pression foncière), les marchés publics et certaines structures associatives majeures (pour lesquelles les soutiens sont importants) pouvaient présenter des risques. Le fait que les dons et cadeaux divers aux agents publics ne font pas l'objet d'une interdiction générale (voir le paragraphe 98 ci-après) constitue une source de vulnérabilités importantes. L'EEG a noté avec satisfaction qu'une première conférence-débat sur la lutte contre la corruption avait été organisée (le dernier jour de la visite de l'EEG) par la Direction des Services Judiciaires et que des invitations avaient été adressées à un large public de professionnels du secteur privé et des institutions étatiques.
17. Les entretiens tenus sur place (y compris avec la Chambre de Développement Economique dont le rôle est de promouvoir les sociétés monégasques à l'étranger et de développer les exportations) montrent qu'il n'a pas été pris de mesures préventives ou de sensibilisation au niveau du secteur privé, même lorsque ces sociétés sont appelées à prospecter ou opérer dans des pays vulnérables ou déjà fortement affectés par la corruption. Même si cela n'exclut pas que telle ou telle filiale monégasque de société étrangère a parfois des mesures anti-corruption internes en place, l'EEG regrette les lacunes existantes et considère que dans le cadre des concertations sur les futures politiques anti-corruption dans la Principauté, le secteur privé devra être associé à la réflexion et encouragé à adopter des mesures de sensibilisation à la nécessité de refuser et de combattre la corruption aussi à son niveau.
18. Au vu des diverses considérations qui précèdent, il est clair que Monaco doit aller de l'avant en matière de prévention et de lutte contre la corruption. La ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et la participation au GRECO constituent un premier pas qui doit être à présent concrétisé par un changement d'approche générale, et par diverses mesures comme celles contenues dans le présent rapport. L'EEG note que de par l'implication personnelle et directe des membres du Conseil de Gouvernement dans la gestion des affaires publiques, celui-ci est en mesure de faire office d'instance de concertation interministérielle dont les travaux pourront s'appuyer sur le programme de travail que le SICCFIN prévoit de préparer. Pour l'heure, l'EEG recommande **d'adopter un programme de travail anti-corruption qui entraîne la mise en place effective de mesures telles que a) une étude sur les caractéristiques de la corruption sous ses diverses formes et des secteurs exposés à des risques, b) un passage en revue des réformes nécessaires en matière de marchés publics et autres secteurs actuellement à risque ; c) l'introduction de mesures de sensibilisation à l'importance de la lutte contre la corruption sous ses diverses formes au niveau étatique et communal.**

## II. INDÉPENDANCE, SPÉCIALISATION ET MOYENS DES ORGANES NATIONAUX CHARGÉS DE PRÉVENIR ET DE COMBATTRE LA CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Police

19. Le Département de l'Intérieur, placé sous la responsabilité d'un Conseiller de Gouvernement qui est actuellement un haut fonctionnaire français, est chargé de conduire les politiques publiques notamment en matière de sécurité publique et établissement des personnes. Il assure le suivi et la tutelle des associations, fédérations et fondations ainsi que les relations avec les Cultes de la Principauté. Au sein du département de l'Intérieur se trouve la Direction de la Sûreté publique. La Direction de la Sûreté Publique se compose des Divisions de l'Administration et de la Formation, de la Police administrative, de la Police judiciaire, de la Police Urbaine et de la Police maritime et aéroportuaire. La Division de la Police Judiciaire a notamment pour mission de lutter contre la criminalité organisée et la délinquance financière. Elle compte 45 agents, dont 7 travaillent au sein de la Section des enquêtes économiques et financières. Une est également spécialisée dans l'identité judiciaire et des relations avec Interpol et une unité de liaison opérationnelle a été mise en place en 2006 pour la coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment. En 2006, à la suite de détournements de fonds et d'escroquerie par des policiers, une inspection générale des services de police a été créée. Il n'existe pas de code de déontologie spécifique pour les policiers.
20. La police judiciaire constate les infractions à la loi pénale, en rassemble les preuves et en recherche les auteurs en vue, le cas échéant, de leur arrestation. La Police opère sous la direction opérationnelle du parquet (ils restent sous la direction administrative de la hiérarchie du Département de l'Intérieur). Le procureur exerce également le contrôle de l'activité des officiers de police judiciaire auxquels il peut adresser des avertissements en cas de négligence. Pour des fautes plus graves, il peut saisir la cour d'appel laquelle peut, après enquête s'il y a lieu, interdire temporairement ou définitivement l'exercice des fonctions par l'intéressé. La cour peut être saisie aux mêmes fins par son premier président.
21. Les agents de la Direction de la Sûreté publique sont recrutés sur concours et le niveau de diplôme requis varie en fonction des grades. Les recrues suivent une formation théorique de deux ans, puis des stages. La Direction compte en tout 519 agents dont 6% sont monégasques, le reste sont des français (recrutés eux aussi par concours). Le Directeur de la Sûreté Publique et deux autres cadres (le chef de la police urbaine et celui de la police judiciaire) sont des personnels français détachés, nommés pour 3 ans renouvelable une fois.
22. La Municipalité de Monaco dispose de son propre service de police municipale, fort de 32 personnes. Les tâches de celle-ci ne sont pas toujours clairement définies, selon des interlocuteurs de l'EEG. Le chef de la police municipale a des compétences de police judiciaire, de même (selon l'art.44 de la loi N° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale) que le Maire et ses adjoints. Toutefois, celles-ci ne sont pas exercées en pratique.

#### Tribunaux

23. Selon l'art. 88 de la Constitution monégasque, « Le pouvoir judiciaire appartient au Prince qui (...) en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux. Les tribunaux rendent la justice au nom

du Prince. L'indépendance des juges est garantie. L'organisation, la compétence et le fonctionnement des tribunaux, ainsi que le statut des juges, sont fixés par la loi. ».

24. Les textes principaux en matière d'organisation de la justice sont l'ordonnance du 9 mars 1918 organisant la Direction des Services Judiciaires et la loi du 15 juillet 1965 portant organisation judiciaire. L'administration de la justice incombe à la Direction des Services Judiciaires, avec à sa tête le Directeur des Services Judiciaires. Ce dernier est nommé par le Prince pour une durée indéterminée ; jusqu'à la nomination à ce poste d'un magistrat monégasque en janvier 2006, la fonction était assurée par des ressortissants français détachés pour une durée déterminée. Le Directeur dispose de compétences comparables à celles d'un Ministre de la Justice dans d'autres pays. Toutefois, la séparation des pouvoirs voulue par la Constitution (art. 46) fait que ce dernier ne fait pas partie du Gouvernement mais répond directement au Prince.
25. Selon qu'il s'agisse d'infractions qualifiées de délits ou de crimes, ce ne sont pas les mêmes juridictions qui connaissent en première instance et en appel (ou révision) des infractions pénales. En ce qui concerne **a) les délits** : le tribunal de première instance (en formation correctionnelle) est compétent en premier ressort, pour toutes les infractions qualifiées de délits et qui sont punies de peines correctionnelles en général limitées à 5 années d'emprisonnement et jusqu'à 90.000 euros d'amende. Le tribunal ne comprend qu'une seule chambre et les juges siègent donc (en formation de trois juges) aussi bien au civil qu'au pénal. La Cour d'Appel constitue le second degré de juridiction, notamment pour les délits en matière pénale. En toute matière, elle statue au nombre de trois membres au moins. Lorsqu'elle ne peut se constituer avec ses propres membres, elle peut être complétée par un magistrat du tribunal n'ayant pas connu de la cause en première instance, par le juge de paix et, à défaut, par l'avocat-défenseur ou l'avocat le plus ancien du barreau ou par un notaire. Saisie par le procureur général, la Cour peut aussi, sans préjudice de l'issue de poursuites pénales éventuellement engagées, prononcer diverses sanctions disciplinaires à l'encontre de certaines catégories de personnels comme les officiers de police judiciaire, les avocats, les greffiers et les huissiers. En ce qui concerne **b) les crimes** : le tribunal criminel est une juridiction non permanente, compétente, comme sa dénomination l'indique, pour juger en première instance des faits qualifiés de crimes par la loi. Juridiction composite, il se compose de membres professionnels et non professionnels, à savoir: trois magistrats, deux juges assesseurs et trois jurés pris sur une liste, établie tous les trois ans par arrêté ministériel, de trente monégasques majeurs et n'ayant jamais été condamnés à une peine criminelle ou correctionnelle. Le tribunal criminel est une juridiction souveraine dont les décisions ne sont pas susceptibles d'appel. Toutefois, les parties (condamné, partie civile et ministère public) peuvent déférer ses arrêts devant la cour de révision, soit pour violation des règles de compétence, soit pour inobservation des formalités substantielles, soit pour violation de la loi. Le pourvoi en révision doit être formé dans un délai de cinq jours après le prononcé de l'arrêt. En principe, la Cour de Révision ne constitue pas un troisième degré de juridiction mais une instance jugeant seulement en droit. En matière pénale, peuvent être déférés à la cour de révision les jugements ou arrêts rendus en matière criminelle, correctionnelle ou de police, en dernier ressort et définitifs sur le fond, pour violation de la loi ou des règles de compétence, ou pour inobservation des formes substantielles. En cas de cassation d'une décision attaquée rendue au pénal, la cour, autrement composée, statue ultérieurement au fond (loi n°1.327 du 22 décembre 2006 relative à la procédure de révision en matière pénale). La cour de révision est composée de huit magistrats. Les membres de la cour de révision sont nommés par ordonnance souveraine. Ils sont en principe choisis parmi des magistrats honoraires de la cour de cassation française. La cour statue toujours au nombre de trois membres au moins.

## Magistrats

26. Tous les magistrats, ainsi que les avocats défenseurs, notaires, huissiers de justice et les fonctionnaires judiciaires, sont nommés par le Prince sur proposition du Directeur des Services Judiciaires. La Principauté compte une trentaine de magistrats, dont 4 procureurs. Près de la moitié de ces magistrats sont détachés par la France pour exercer des fonctions judiciaires à Monaco ; ils sont nommés dans le cadre d'un accord bilatéral pour exercer ces fonctions pour un temps déterminé (3 ans renouvelable une fois tel que le mentionne le dernier accord bilatéral de 2005 sur la coopération administrative entre la Principauté et la République française). Ces magistrats détachés sont nommés à la suite d'un appel à candidature diffusé par la Chancellerie du Ministère de la Justice français qui choisit le candidat selon ses propres critères mais devra en principe proposer 3 candidats pour chacun des postes vacants pour lesquels la Principauté a fait appel à la Chancellerie. Le candidat sélectionné n'a pas à passer de processus de sélection complémentaire dans la Principauté qui s'appuie sur le fait que celui-ci est en principe déjà expérimenté et que le droit monégasque est assez proche du droit français. En vertu de l'accord de détachement, les magistrats français détachés sont soumis à la fois au statut applicable à Monaco et à leur statut d'origine. Ils peuvent ainsi être assujettis à une double procédure ou mesure disciplinaire selon les cas.
27. Pour ce qui est des magistrats de nationalité monégasque, la pratique consiste pour un jeune candidat intéressé, après ses études de droit menées généralement en France, à s'adresser au Directeur des Services Judiciaires (DSJ) et à lui faire part de son intérêt pour la fonction de juge ou de procureur. Lorsque le DSJ et le Gouvernement sont d'accord, le candidat est autorisé à suivre la formation de l'Ecole Nationale de la Magistrature en France avec un financement de la Principauté (l'ENM transmettant par la suite les notes et appréciations au DSJ). A l'issue de la formation, le DSJ propose alors au Prince la nomination du candidat au rang de juge suppléant de premier rang. Les magistrats monégasques peuvent aussi se recruter parmi les professionnels du droit (les avocats notamment), mais cette possibilité n'a pas été utilisée à ce jour. Un projet de loi gouvernementale réformant le statut de la magistrature est, au moment de la discussion du présent rapport, soumis à l'examen des élus du Conseil National.
28. En vertu de l'art. 39 du Code de Procédure Pénale, les juges d'instruction sont choisis parmi les membres du tribunal de première instance et désignés par ordonnance souveraine pour trois ans sur présentation du premier président et l'avis du procureur général. Ils peuvent être renouvelés dans leurs fonctions pour des périodes successives de même durée. Au cours de chacune de ces périodes, l'instruction ne peut leur être retirée que sur leur propre demande (ou sur avis conforme de la cour de révision, donné suivant les règles prescrites en matière disciplinaire). Le dessaisissement du juge d'instruction peut aussi intervenir au profit d'un autre juge d'instruction « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice » (art.39-1 CPP), par requête motivée du procureur général au président du tribunal, agissant soit spontanément, soit à la demande des parties. Le président du tribunal statue dans les huit jours par une ordonnance non susceptible de recours.
29. La cour de révision vue précédemment joue un rôle central dans la procédure disciplinaire engagée à l'encontre des juges, telle que prévue par le titre IV de la loi n°783 du 15 juillet 1965 portant organisation judiciaire. De fait, si les deux sanctions les moins graves – le rappel à la règle et le blâme – peuvent être prononcées par le directeur des services judiciaires, la censure, la censure avec réprimande et la suspension temporaire (de 15 jours à 6 mois) ne peuvent l'être que par la cour de révision statuant en chambre du conseil. La procédure disciplinaire est contradictoire, le parquet général exerçant les fonctions du ministère public au cours de cette procédure. La décision disciplinaire de la cour est motivée, signée de tous les magistrats qui y

ont pris part puis transcrite sur un registre spécial tenu au greffe général. Suivant les circonstances et la gravité des cas, la cour peut proposer au Prince la révocation du juge poursuivi. Le projet de loi précité (voir paragraphe 27) portant réforme du statut de la magistrature prévoit la création d'un haut conseil de la magistrature, lequel sera exclusivement habilité à prendre des sanctions de nature disciplinaire à l'égard des magistrats.

30. La Constitution (art.88) prévoit que « Le pouvoir judiciaire appartient au Prince qui, par la présente Constitution, en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux. Les tribunaux rendent la justice au nom du Prince. L'indépendance des juges est garantie.(...) ». Le principe de leur inamovibilité<sup>11</sup> est consacré par la Loi n°783 portant organisation judiciaire (art.6) : ils ne peuvent en principe être révoqués, suspendus ni déplacés sauf pour les raisons prévues par la loi. La loi du 15 juillet 1965 prévoit en son article 5 que les fonctions des magistrats sont incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique ou d'une activité privée lucrative (sauf production ou exécution d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques ainsi que pour les activités pédagogiques).
31. Les magistrats du parquet général ne bénéficient pas des mesures protégeant l'indépendance et l'inamovibilité des juges. En matière pénale, l'action publique est dirigée par le Directeur des Services Judiciaires (art. 20 de l'Ordonnance du 9 mars 1918), mission qu'il n'exerce pas directement mais qui est expressément dévolue au procureur général. Toutefois, le Directeur des Services Judiciaires peut donner des ordres et instructions aux officiers du ministère public ; ce dernier conserve également des relations avec le Ministre d'Etat et ses membres doivent en référer au Directeur des Services Judiciaires « quand il sera nécessaire à raison de l'importance ou de la difficulté des questions à traiter avec le gouvernement » (art. 20 et 21 de l'Ordonnance précitée). Les magistrats du parquet sont nommés par Ordonnance souveraine du Prince sur proposition du directeur des services judiciaires ; ils peuvent être révoqués de la même manière après avis de la Cour de révision. Le parquet constitue un corps hiérarchisé à la tête duquel se trouve le procureur général. Celui-ci est assisté par 3 substituts. Pour l'exercice de ses missions, le procureur général bénéficie par ailleurs du concours de services administratifs. Le parquet général est représenté devant toutes les juridictions judiciaires de première instance, d'appel et de révision ainsi que devant celles ayant à connaître des recours en matière constitutionnelle ou administrative. En matière disciplinaire, le Directeur des Services Judiciaires peut imposer lui-même à un procureur une des sanctions prévues pour les juges, mais il doit recueillir l'avis de la Cour de révision pour ce qui est des mesures les plus sévères (censure et suspension temporaire). Toutes ces prérogatives et compétences seront dévolues au futur Haut Conseil de la magistrature.
32. Il a été indiqué qu'au niveau de chacune des juridictions, du parquet général et de l'instruction, un magistrat est, en pratique, plus spécialisé dans le domaine économique et financier, spécialisation qui comprend le thème de la corruption. Comme l'EEG l'a constaté sur place, ce n'est pas tout à fait exact s'agissant des juges d'instruction, qui suivent tous les dossiers.
33. La loi n°783 du 15 juillet 1965 (art. 5) prévoit que les fonctions de juge et procureur ne sont pas compatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique ou d'une activité privée lucrative, exception faite de la production ou de l'exécution des œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques, ainsi que des activités pédagogiques. L'article 7 de cette loi ajoute à ces

---

<sup>11</sup> L'inamovibilité ne s'applique pas aux juges suppléants. Les fonctions de juge suppléant sont les premières exercées dans la hiérarchie judiciaire monégasque. Normalement placés près le tribunal de première instance, les juges suppléants peuvent, par ordonnance du premier président de la cour d'appel en fonction des besoins du service, être affectés au parquet général.

incompatibilités : « que la défense, soit verbale, soit par écrit, même à titre de consultation, est interdite aux magistrats, même dans un tribunal autre que celui auquel ils appartiennent ». Il a été indiqué à l'EEG qu'il n'existe pas de règles en matière de conflits d'intérêt pour les magistrats ; c'est en vertu d'un principe naturel et général non écrit qu'ils doivent en principe se récuser (sous peine de sanctions).

Enquêtes criminelles portant sur les affaires de corruption : organisation, moyens spéciaux d'enquête, Protection des témoins, sources d'information

34. Le système pénal se caractérise par le principe de la légalité des poursuites, principe qui n'autorise pas de manière générale le classement sans suite de poursuites « en opportunité ». En revanche, des classements interviennent pour des motifs liés à l'efficacité des poursuites notamment lorsque l'auteur des faits n'est pas connu ou que l'infraction n'est pas suffisamment caractérisée ou que les conditions de poursuite ne sont pas réunies. Il a été indiqué à l'EEG que les conditions d'un tel classement ne sont pas exactement précisées, ni les voies de recours éventuelles. L'EEG note en revanche que le Code de Procédure Pénale prévoit que si le juge d'instruction a été saisi et que celui-ci prononce un non-lieu (par ordonnance motivée), le parquet ou la partie civile peuvent faire appel de cette décision.
35. L'organisation du système judiciaire de la Principauté repose sur le dualisme procureur/juge d'instruction. Ainsi, le Procureur Général peut transmettre au juge d'instruction, les plaintes, les dénonciations, pièces, instruments saisis et tous documents relatifs aux infractions qui nécessitent l'ouverture d'une information, dont il suit le déroulement. L'instruction est en revanche obligatoire en cas de délits commis par des mineurs et de crimes. En principe, le juge d'instruction traite donc nécessairement des infractions de corruption au titre de l'art. 121 CP (sur la corruption de juges d'un tribunal siégeant en matière criminelle), mais en revanche son intervention n'est pas obligatoire pour les autres affaires de corruption, qui sont actuellement de niveau délictuel (moins de 5 ans d'emprisonnement encourus).
36. Dans le cadre du travail d'enquête et de poursuite, le procureur général exerce en outre la direction de la police judiciaire. Il reçoit les dénonciations et les plaintes qui lui sont adressées directement ainsi que tous rapports et procès-verbaux établis par les officiers de police judiciaire et par les agents spécialement habilités à constater des infractions.
37. Lors de l'instruction d'un dossier judiciaire, les articles 101 et 103 du Code de procédure pénale prévoient, dans les domaines concernés, le respect du secret professionnel de la part du juge d'instruction et des officiers de police judiciaire en charge de l'enquête. Les autres acteurs sont tenus, eux, au secret professionnel en vertu de l'article 308 du Code Pénal et l'article 30 de la loi n° 1.299 du 15 juillet 2005 sur la liberté d'expression publique punit la publication ou la diffusion d'actes de procédure non débattus en audience, y compris les actes d'instruction. Le projet de loi n° 823 portant modification du Code de procédure pénale, actuellement soumis à l'examen du Conseil National, prévoit d'insérer une notion plus générique du secret de l'instruction, proprement dite, imposé à toute personne qui concourt à la procédure (article 1100-1).
38. Les infractions de corruption constituent presque toutes des délits pour lesquels la prescription de l'action publique est de trois ans à compter de la commission de l'infraction (article 13 du Code de procédure pénale). L'infraction spécifique de l'article 121 fait partie des crimes, qui se prescrivent au bout de dix ans (article 12 du Code de procédure pénale). Comme indiqué précédemment, un projet de loi est en cours de préparation et un plus grand nombre de délits de corruption devraient devenir des crimes.

39. Lorsque le juge d'instruction mène des investigations, il peut prendre toute mesure utile à la manifestation de la vérité (article 87 du Code de procédure pénale). Il a ainsi largement accès aux informations commerciales et financières et les textes monégasques assurent la levée du secret bancaire dans le cadre d'enquêtes pénales. Il peut également saisir ou faire saisir tout objet utile à la manifestation de la vérité (article 100 du Code de procédure pénale), qu'il s'agisse de dossiers financiers, d'éléments de patrimoine ou autres biens. Le procureur dispose des mêmes prérogatives que le juge d'instruction uniquement en cas de flagrant délit (article 255 du code de procédure pénale). Dans les autres cas, il peut requérir des actes auprès du juge d'instruction (article 91 du Code de procédure pénale). Les officiers de police judiciaire n'ont par eux-mêmes accès à aucune base de donnée externe (par ex. le registre des hypothèques) ou information financière, bancaire ou autre. Il leur faut pour cela requérir à chaque fois l'autorisation du parquet ou du juge d'instruction. Lors des enquêtes préliminaires, la police travaillant sur réquisition du parquet, l'accès aux informations est plus aisé.
40. En ce qui concerne les moyens spéciaux d'enquête, depuis l'adoption de loi n°1.343 du 26 décembre 2007 « Justice et liberté », le Code de procédure pénale prévoit les interceptions de l'enregistrement et de la transcription des correspondances émises par la voie de télécommunications ou de communications électroniques. Celles-ci sont soumises à l'autorisation préalable du juge d'instruction et ne peuvent être ordonnées qu'en cas d'une infraction sanctionnée d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à un an (ce qui couvre l'ensemble des infractions de corruption). Ces opérations ne peuvent excéder deux mois mais peuvent être renouvelées dans les mêmes conditions de preuve et de durée. Les autres moyens spéciaux d'enquête (livraisons surveillées, enquêtes sous couverture ou infiltration, équipes communes d'enquête) ne sont pas prévus dans les textes monégasques. Toutefois, il est possible de les utiliser dans le cadre d'un accord international et de la lutte contre le crime organisé (article 20 de l'ordonnance souveraine n° 605 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de deux de ses trois protocoles additionnels du 15 novembre 2000). Les autorités monégasques ont indiqué que le projet de réforme du Code de procédure pénale prévoit l'introduction de nouvelles mesures (témoignages anonymes, analyse d'empreintes génétiques et surveillance par le son et l'image de certains lieux ou véhicules).
41. Il n'existe pas à proprement de mesures de protection des témoins. L'ordonnance n°605 de 2006 précitée – qui peut trouver à s'appliquer dans les cas de corruption en lien avec une affaire de crime organisé - prévoit des peines d'emprisonnement de cinq à dix ans en cas de menace, d'intimidation ou de corruption envers un témoin, ou en vue d'empêcher un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, ou tout autre agent public d'exercer les devoirs de sa charge (art. 7). Un régime d'immunité judiciaire existe également, qui peut s'appliquer aux personnes qui collaborent avec la justice dans les affaires de criminalité organisée, et indirectement de corruption<sup>12</sup>. En pratique, pour les témoins les plus sensibles, le Parquet sollicite la protection des forces de police. La législation ne permet pas, à ce jour, de prendre en compte un témoignage enregistré par un moyen audiovisuel, ou l'utilisation de moyens qui permettraient de masquer partiellement l'identité du témoin lors de l'audition devant la cour. Le futur Code de procédure pénale introduira une certaine reconnaissance du témoignage anonyme en prévoyant un statut juridique pour ce type de témoignage, en tenant compte des exigences tirées de la

---

<sup>12</sup> L'art. 22 de l'ordonnance souveraine n° 605 prévoit qu'une personne « participant ou ayant participé à un groupe criminel organisé coopère à l'enquête ou aux poursuites relatives à une infraction visée dans cette ordonnance » – qui contient des dispositions relatives à la corruption (article 6) - peut bénéficier d'une immunité totale dans le cas où les informations qu'elle a fourni aux autorités compétentes ont permis soit de prévenir la réalisation de l'infraction soit d'arrêter d'autres membres du groupe criminel. Sinon, la personne peut bénéficier d'une remise de peine si les informations fournies ont permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier d'autres membres du groupe criminel.

Convention Européenne des Droits de l'Homme, en particulier la protection des droits de la défense. L'ordonnance n° 605 permet d'ores et déjà la négociation judiciaire (*plea bargaining*, art. 22), qui constitue une forme d'encouragement à collaborer avec la justice.

#### Autres autorités

42. Le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers – SICCFIN qui dépend du Département des Finances et de l'Economie, est un service administratif qui exerce la fonction de cellule de renseignement financier dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. A ce titre, le SICCFIN reçoit et centralise les informations nécessaires à la prévention et à la détection des faits de blanchiment. Lorsque des transactions suspectes portées à la connaissance du service paraissent être avérées, celui-ci saisit les autorités compétentes afin d'engager des poursuites. Le service a des compétences d'analyse mais aussi de supervision. Il compte 9 personnes plus un expert externe (un ancien membre de la Commission Bancaire française qui est spécifiquement en charge du travail de supervision/contrôle). Deux postes sont en cours de création en vue d'étoffer la fonction supervision/ contrôle. Comme indiqué précédemment, le SICCFIN (qui est l'organe spécialisé en matière de blanchiment et de financement du terrorisme) a formellement été désigné en 2007 en tant qu'autorité spécialisée dans la lutte contre la corruption pour la Principauté de Monaco au sens de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Cela lui permet dorénavant de proposer toute évolution légale ou réglementaire qu'il estime nécessaire en matière de lutte contre la corruption.

#### **b. Analyse**

43. En général, les services de police et les autorités judiciaires semblent jouir de suffisamment de moyens (en personnel et autres) pour s'acquitter de leurs tâches. Les entretiens tenus sur place suggèrent que la charge de travail reste raisonnable et les personnes en charge des dossiers complexes touchant à la délinquance économique et financière, et à la grande délinquance en général, semblent avoir suffisamment de soutien logistique et de temps à consacrer à ces dossiers.

44. Police, parquet et juges ont tous un ou plusieurs praticiens qui suivent plus particulièrement les dossiers de délinquance économique et financière. La nature du contentieux (environ la moitié du contentieux pénal concernent des cas de fraude, de détournement de fonds ou d'abus de confiance en relation avec des sociétés et des montages financiers) fait que les praticiens de Monaco se considèrent suffisamment familiarisés avec les formes assez complexes de délinquance, y compris avec les mécanismes d'entraide internationale. Le fait de disposer d'un vivier national réduit de candidats. Toutefois, il n'existe pas d'opportunités offertes aux nouveaux arrivants de se familiariser rapidement avec les particularités du droit monégasque. Même s'il existe un ou deux CD-Roms de formation ainsi qu'une revue de droit monégasque depuis peu, l'apprentissage se fait surtout sur le tas. Par ailleurs, le thème de la corruption est tout à fait nouveau à Monaco, autant pour les magistrats que pour la police. L'EEG recommande **de poursuivre la mise en place des formations périodiques pour les magistrats et la police qui prennent en compte les besoins des nouveaux arrivants et les nouvelles problématiques en matière de délinquance, notamment la lutte contre la corruption.**

45. Le manque d'informations sur le phénomène de la corruption dans la Principauté, le peu d'affaires connues à ce jour et le fait que bon nombre des interlocuteurs rencontrés par l'EEG étaient nommés récemment et n'avaient donc pas toujours une vue d'ensemble du fonctionnement des institutions monégasques, n'a pas toujours permis d'apprécier l'étendue et

les limites de l'indépendance des institutions chargées de l'enquête, des poursuites et des condamnations en matière de corruption. Le système de sélection, de nomination et de carrière des juges et procureurs est laissé largement à l'appréciation du Directeur des Services Judiciaires. Celui-ci s'est montré bien conscient du problème que cela pose pour leur indépendance et il est envisagé de réformer le statut de la magistrature et de proposer des amendements en la matière ainsi que la création d'un conseil ou organe de la magistrature. Il s'agit là d'un projet très opportun, qui permettrait peut-être de discuter et revoir par la même occasion, en concertation avec les autorités françaises, les conditions de sélection des magistrats détachés de France. En effet, les autorités monégasques n'ont pu indiquer avec précision les critères utilisés par la France pour sélectionner les trois candidats que celle-ci doit proposer pour chaque poste vacant. Enfin, le dispositif actuel (renégocié en 2005 et exécutoire en 2008) de détachement de personnels français (période de 3 ans, renouvelable une fois comme tous les autres personnels français détachés) pose problème en pratique du fait de la trop forte rotation de personnel qui en résulte. L'EEG estime également que cela peut affecter l'indépendance des juges et des procureurs sur lesquels pèsent la pression du renouvellement lorsqu'approche la fin du premier terme de trois ans. En effet, le renouvellement du détachement n'est pas un droit pour le magistrat et la décision dépend des intentions réciproques des autorités françaises et monégasques. Selon l'EEG, si l'ancienne période qui pouvait aller jusqu'à près de 20 ans était bien trop longue, celle en place actuellement est trop courte et un juste équilibre doit pouvoir être trouvé. Pour ce qui est du pouvoir disciplinaire, là aussi l'exécutif – par le biais du Directeur des Services Judiciaires – conserve un rôle prééminent et largement discrétionnaire à l'égard des procureurs, et dans une moindre mesure des juges. L'EEG recommande **en concertation avec les autorités françaises lorsque cela est nécessaire a) de mener à terme le projet sur l'organisation de la justice et la création d'un organe de la magistrature qui serait responsable pour la carrière des magistrats monégasques et français détachés (recrutement, nomination, avancement, formation, aspects disciplinaires) ; et b) initier des démarches en vue de revoir les conditions de détachement de magistrats français afin d'offrir une plus grande garantie d'indépendance, notamment au moment de l'éventuel renouvellement du détachement.**

46. Il n'existe quasiment aucune garantie d'indépendance et d'inamovibilité des officiers du Ministère Public (qui sont révocables sur initiative du Directeur des Services Judiciaires, approuvée par le Prince après avis conforme de la Cour de révision), ni de dispositions sur les conflits d'intérêts. Les conditions de classement sans suite par le parquet ne sont pas précisées et il n'existe pas de recours contre une telle décision de classement, même si la Cour d'appel a semble-t-il rendu en 2007 une décision indiquant que le parquet peut reprendre un dossier classé sur les mêmes faits et que le procureur concerné peut rouvrir une enquête qu'il a classée). Bien que le Directeur des Services Judiciaires ne peut en principe « ni [en] arrêter ou suspendre le cours » de l'action publique, il conserve son droit d'exiger tout renseignement sur les affaires en cours et il n'existe apparemment pas de régime particulier applicable aux ordres et instructions hiérarchiques qui viendrait les encadrer afin d'éviter toute intervention inappropriée dans une affaire (par exemple l'interdiction d'instructions dans des affaires individuelles, l'exigence de donner les instructions par écrit et de les verser au dossier, possibilité pour le procureur individuel de contester une instruction etc). L'EEG considère que le statut actuel des procureurs et les conditions de classement des affaires n'offrent pas suffisamment de garanties pour le traitement des affaires de corruption, qui peuvent être très sensibles. L'EEG recommande **a) d'introduire un statut qui protège mieux l'exercice des fonctions des procureurs contre les prérogatives du pouvoir exécutif/administratif en particulier préciser les conditions de révocation et des limites à la faculté du pouvoir exécutif/administratif d'influer sur le déroulement de l'action publique ; b) de préciser les conditions de classement sans suite.**

## Déroulement des enquêtes

47. En vertu du Code de procédure pénale, l'action publique se prescrit après trois ans pour la plupart des infractions de corruption et le calcul du délai commence à compter de la date de commission de l'infraction. Même si à Monaco, la justice ne semble pas souffrir d'un retard dans les procédures et le traitement des dossiers, ce délai peut se révéler très court dans la mesure où il faut aussi garder à l'esprit la nature parfois très secrète de la corruption, faisant que les faits peuvent être découverts ou dénoncés tardivement. Les praticiens rencontrés sur place n'ont pu indiquer avec précision quels éventuels assouplissements existent au mode de calcul. L'EEG relève pour sa part que le Code de Procédure Pénale (art.17 et suivants) prévoit que tout acte de poursuite ou d'instruction interrompt toutefois le déroulement de la prescription. Enfin, il existe un projet législatif visant à transformer les divers délits de corruption en crimes et le délai de prescription de l'action publique passerait ainsi à 10 ans (voir paragraphe 12).
48. Le secret de l'instruction n'existe pas en tant que tel à Monaco. Un palliatif aurait été trouvé puisqu'à la demande d'un magistrat, la Cour d'Appel a rendu en novembre 2007 une décision confirmant que les dispositions générales sur le secret professionnel s'appliquent aussi à l'instruction. L'EEG n'a pas eu l'occasion d'examiner plus en détail la portée exacte de cette décision qui permet probablement à un praticien de se prévaloir de ces dispositions pour refuser de communiquer des informations qui lui seraient demandées (par la hiérarchie ou d'autres personnes) sur le déroulement d'une enquête ou d'une affaire. Cette solution ne saurait pas remplacer et offrir les mêmes garanties que des dispositions claires sur le secret de l'instruction qui permettraient de limiter les risques de « fuites » ou d'ingérence dans les dossiers, ainsi que le phénomène des avocats qui communiquent des informations inappropriées à l'occasion d'interviews données aux médias. L'EEG a noté qu'un projet de nouveau Code de Procédure Pénale était à l'étude et que celui-ci devrait notamment introduire le secret de l'instruction, ce qui est à soutenir. L'EEG recommande **d'introduire, dans les meilleurs délais, des dispositions claires garantissant le secret de l'instruction.**
49. Même si la police semble avoir accès, par elle-même, à peu de sources d'informations, les praticiens rencontrés sur place n'ont, dans l'ensemble, pas fait état de difficultés particulières pour ce qui est de finalement obtenir les informations pertinentes; le secret bancaire, commercial ou professionnel n'est pas opposable aux magistrats, le procureur pouvant requérir le juge d'instruction pour obtenir ces informations si nécessaire. Concernant les techniques spéciales d'enquête, les écoutes téléphoniques ont été introduites récemment et peuvent être utilisées dans les enquêtes de corruption, ce dont il faut se féliciter. Elles posent un problème surtout du point de vue pratique car l'exiguïté du territoire fait que les téléphones cellulaires opèrent indifféremment sur les relais et réseaux monégasques ou français qui se trouvent à proximité. Mais les autorités d'enquête ont développé la pratique des demandes d'entraide adressées systématiquement à la France lors de la décision d'écoutes, et l'EEG a été assurée que cela fonctionnait de manière souple. D'autres techniques d'enquête peuvent être utilisées mais seulement dans le cas de l'entraide concernant le crime organisé. Le projet de nouveau Code de Procédure Pénale inclura des nouvelles techniques<sup>13</sup> ainsi que le témoignage anonyme; certaines d'entre elles pourront s'avérer utiles aussi dans le contexte des enquêtes de corruption. L'EEG recommande de ce fait **d'adopter dans les meilleurs délais les nouvelles dispositions pénales introduisant les techniques d'enquête manquantes à Monaco, en s'assurant qu'elles soient applicables aux enquêtes de corruption.**

---

<sup>13</sup> Notamment la surveillance électronique des locaux et véhicules et les opérations sous couverture (des discussions sont encore en cours concernant les livraisons surveillées). Ces techniques sont appelées à s'appliquer aux diverses infractions de corruption.

50. L'EEG s'étonne que les magistrats ne puissent, en pratique, saisir directement les officiers de police sans passer par la hiérarchie de cette dernière (le Directeur de la Sûreté Publique). Il s'agit là d'une contrainte qui peut faire perdre du temps ou multiplier les risques de « fuites » (alors que les dossiers de corruption sont généralement sensibles) et qui réserve toujours le risque que les moyens policiers mobilisés ne correspondent pas aux attentes du magistrat. L'EEG recommande en conséquence **de donner la possibilité aux procureurs et juges d'instruction, dans les enquêtes sensibles comme celles touchant à la corruption et à d'autres infractions souvent connexes (tels que le blanchiment et la criminalité organisée), de mobiliser directement les officiers de police judiciaire et de leur donner les instructions opportunes sans l'intermédiaire des organes hiérarchiques respectifs.**

#### Autres autorités

51. L'EEG a relevé que le SICCFIN, s'est vu confier de nouvelles tâches avec la désignation comme autorité centrale pour le domaine de la corruption. Pour l'heure, la teneur exacte de ces tâches est à préciser et le SICCFIN n'a pour l'heure pas pris d'initiative particulière en la matière (organisation d'une activité de sensibilisation ou de réflexion liée à la prévention de la corruption, élaboration d'un projet de plan de travail anti-corruption etc.). Deux nouveaux agents vont être appelés à étoffer le service pour lui permettre d'exercer sa fonction de contrôle du respect des normes anti-blanchiment par les diverses entités financières et non financières. Il conviendra en temps utile de s'assurer que les ressources en personnel disponibles sont suffisantes pour permette au SICCFIN de s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière de lutte contre la corruption. Par ailleurs, selon que le SICCFIN sera appelé à jouer un rôle opérationnel comme par exemple centraliser et traiter les signalements de soupçons de corruption (il existe en effet une réflexion en ce sens), un réexamen de son statut peut s'imposer car pour l'heure il est perçu au sein de son propre Département/Ministère, comme un service administratif « normal » qui ne bénéficie pas de garanties d'indépendance particulières, comme le voudraient les dispositions de l'article 20 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) concernant les autorités spécialisées dans la lutte contre la corruption. Cela revêt une importance particulière dès lors que le Service est devenu la principale entité avec une spécialisation dans le domaine de la corruption et qu'il sera appelé à traiter aussi de cas de corruption purement monégasques. Le SICCFIN n'a pas encore accès à certaines informations (il ne peut s'adresser aux notaires et avocats par exemple) et il sera donc utile de s'assurer que celui-ci a accès à toutes les sources d'information pertinentes du point de vue de la lutte contre la corruption. Pour terminer, si la présence de personnels étrangers (et notamment français) est effectivement une source d'équilibre dans le contexte d'une société humaine de la taille de Monaco, alors il sera peut-être utile de faire bénéficier de cet équilibre le SICCFIN, qui est le seul service rencontré par l'EEG à ne comporter – pour des raisons historiques, a-t-il été indiqué à l'EEG – que des personnels monégasques ou presque. L'EEG recommande en conséquence **de préciser les responsabilités du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) en matière de prévention et de lutte contre la corruption, et en fonction du résultat, de revoir et renforcer son indépendance ainsi que les moyens à sa disposition (y compris l'accès aux informations).**

### III. ÉTENDUE ET PORTÉE DES IMMUNITÉS PAR RAPPORT AUX POURSUITES

#### **a. Description de la situation**

52. Au-delà des immunités diplomatiques et de l'immunité absolue dont le Prince – ainsi que sa famille en pratique - bénéficient, la seule catégorie de personnes jouissant d'un régime d'immunité pouvant faire obstacle à des poursuites judiciaires pour faits de corruption sont les

parlementaires. En vertu de l'article 56 de la Constitution, « les membres du Conseil National n'encourent aucune responsabilité civile ou pénale en raison des opinions ou des votes émis par eux dans l'exercice de leur mandat. Ils ne peuvent, sans l'autorisation du Conseil, être poursuivis ni arrêtés au cours d'une session en raison d'une infraction criminelle ou correctionnelle, sauf cas de flagrant délit. » En vertu de l'article 7 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, « Les conditions dans lesquelles le Conseil National peut autoriser la poursuite et l'arrestation au cours d'une session, d'un de ses membres en raison d'une infraction criminelle, sauf cas de flagrant délit, sont déterminées par le Règlement Intérieur du Conseil ». Toutefois, les entretiens tenus sur place ont confirmé que le règlement en question est silencieux en la matière et il manque donc toute précision utile quant à la procédure à suivre, ne serait que la majorité requise pour le vote.

53. Comme les membres de l'EEG l'ont appris sur place, la question de la levée de l'immunité ne semble s'être jamais posée à Monaco ces dernières années, jusqu'aux poursuites pénales engagées en 2007 – pour la première fois – à l'encontre d'un parlementaire et plusieurs personnes, pour des délits de faux en écritures. Suite à des recours, l'affaire a amené la Cour Suprême à se prononcer en février 2008 en particulier sur des questions touchant à la séparation des pouvoirs et à la portée de l'immunité à l'égard des étapes de la procédure judiciaire.
54. Les réponses au questionnaire indiquaient qu'en droit monégasque, il n'existe aucune procédure qui permettrait à certaines catégories de personnes de bénéficier, dans des affaires de corruption, de privilèges particuliers et d'être poursuivies ou jugées selon une procédure dérogatoire du droit commun, ce qui a été confirmé sur place. L'EEG relève toutefois que l'Ordonnance du 9 mars 1918 organisant la Direction des Services Judiciaires comprend un article 14 qui prévoit que « [le Directeur des Services Judiciaires] transmet au Conseil d'Etat<sup>14</sup>, après avoir pris les ordres du Prince, les demandes en autorisation de poursuites et mise en jugement des fonctionnaires et employés administratifs ou militaires ». Selon les autorités monégasques, ce texte est toutefois tombé en désuétude et doit être abrogé par la loi à venir sur l'organisation judiciaire.

#### **b. Analyse**

55. La pratique montre que les textes existants apparaissent insuffisants car aucune règle n'est prévue en matière de procédure à suivre par le Conseil National pour la levée de l'immunité parlementaire. Par ailleurs, il ressort des entretiens tenus sur place que la Constitution et la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National sont libellés en des termes trop généraux pour déterminer les actes d'enquête auxquels l'immunité fait obstacle, à quel moment des sessions etc. Les responsables de la police et de la justice que l'EEG a rencontrés n'étaient pas non plus unanimes quant à leurs pouvoirs face à un flagrant délit commis par un député pendant une session parlementaire (ne serait-ce que pour un simple cas d'état d'ivresse lors d'un accident routier). Cela montre combien seraient utiles des lignes directrices claires et pratiques indiquant quand et comment lever ou non l'immunité d'un député. Ces lignes directrices devraient rappeler que l'immunité est une exception et qu'elle ne doit pas être maintenue s'il apparaît que le suspect a abusé de ses fonctions ou bénéficie d'une impunité pour des actes n'ayant pas de lien avec les fonctions en tant qu'élu du peuple. Ces lacunes importantes devraient être comblées et il est donc recommandé **de a) préciser le champ d'application de l'immunité parlementaire par rapport aux étapes de la procédure**

---

<sup>14</sup> Le Conseil d'Etat est surtout chargé de donner un avis sur les projets de loi, de textes réglementaires et d'ordonnance qui sont soumis à son examen par le Prince. Il peut être également consulté sur tous autres projets. Le Conseil d'Etat est composé de douze membres, choisis et nommés par le Prince, après avis du Ministre d'Etat et du Directeur des Services Judiciaires. Ce dernier est président de droit.

judiciaire ; b) clarifier la procédure à suivre en matière de levée de l'immunité ; et c) adopter des lignes directrices susceptibles de guider la décision des parlementaires en matière de levée de l'immunité en fonction des infractions concernées.

56. De l'avis de l'EEG, l'article 14 de l'Ordonnance du 9 mars 1918 met en place un mécanisme d'immunité relative particulièrement étendue et protectrice puisqu'elle s'applique potentiellement à tous les agents publics de la Principauté (« fonctionnaires et employés administratifs ou militaires ») et que le déclenchement des poursuites implique une décision préalable jusqu'aux plus hauts niveaux de l'Etat: le procureur ou juge d'instruction en charge du dossier, le Directeur des Services Judiciaires, le Prince, et enfin le Conseil d'Etat. Par ailleurs, pour autant que l'EEG a pu en juger, il n'existe aucune disposition secondaire qui viendrait préciser la teneur de cette protection des agents publics ou l'encadrer en précisant dans quel cas une suite favorable devrait être donnée à la demande des autorités de poursuite. L'EEG considère qu'il serait préférable de confier aux seules autorités de poursuite d'apprécier si les éléments constitutifs d'une infraction sont ou non réunis, et de se prononcer sur l'opportunité des poursuites, pouvoirs qui relèvent traditionnellement des attributions du Ministère Public. La situation découlant de cet article 14 est, théoriquement, difficilement compatible avec les besoins de la lutte contre la corruption et plus généralement du contrôle de l'administration par le droit. L'EEG recommande **d'abolir, comme cela est envisagé, l'obligation faite à l'autorité judiciaire, en vertu de l'article 14 de l'Ordonnance du 9 mars 1918, d'obtenir des autorisations à plusieurs niveaux pour poursuivre et juger les fonctionnaires, employés administratifs et militaires monégasques.**

#### IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

##### a. Description de la situation

##### Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

57. En matière de corruption, la confiscation est obligatoire en vertu de l'art. 122 CP qui prévoit qu' « il ne sera jamais fait au corrupteur restitution des choses par lui livrées, ni de valeur ; elles seront confisquées. ». Le régime général de la confiscation est celui de l'art. 12 du Code Pénal : « La confiscation, soit du corps du délit quand la propriété en appartient au condamné, soit des choses produites ou procurées par l'infraction, soit celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, est une peine commune aux matières criminelle, correctionnelle et de simple police ». La confiscation s'applique ainsi aux objets, produits et instruments des délits et crimes, ce qui couvre toutes les infractions de corruption. En principe, tous types d'avoirs peuvent être confisqués mais la confiscation ne peut porter que sur les avoirs appartenant au condamné et non pas sur les biens appartenant à des tiers, le droit civil protégeant ces personnes. Les articles 434 et 444 du Code civil distinguent entre les biens mobiliers pour lesquels la bonne foi du possesseur est présumée, et les biens immobiliers pour lesquels le possesseur doit prouver sa bonne foi afin de faire valoir ses droits. Selon les réponses au questionnaire, n'existe pas de dispositions générales permettant la confiscation des avoirs indirects (produits par les avoirs criminels), ni de l'équivalent des avoirs criminels, ni lorsqu'ont été mélangés des avoirs criminels et des avoirs légitimes. Le renversement de la charge de la preuve aux fins de confiscation (ou la confiscation sur des standards de preuve civils) ainsi que la confiscation *in rem* (en l'absence de condamnation) n'ont pas été introduits à Monaco. Une réflexion est actuellement en cours sur certains de ces aspects.
58. Des régimes spéciaux de la confiscation existent en matière de blanchiment, de crime organisé et de trafic de stupéfiants. Ils vont plus loin que le régime général et certains d'entre eux ne

s'appliquent que dans le cadre de la coopération internationale. Ainsi : a) l'article 218 du code pénal, qui incrimine le blanchiment, et l'article 6 de la loi n° 890 du 1er juillet 1970 sur les stupéfiants font référence au produit direct ou indirect du crime (biens meubles, immeubles, fonds, titres, valeurs, capitaux d'origine illicite). L'article 219 du code pénal prévoit notamment que « *si les biens et capitaux d'origine illicite ont été mêlés à des biens légitimement acquis, ces biens pourront être confisqués à concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé* » ; b) dans des termes assez proches, l'article 16 de l'ordonnance souveraine n° 605 du 1er août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée prévoit en son 4<sup>ème</sup> alinéa que les revenus et autres avantages tirés des produits de l'infraction et des biens dans lesquels les produits ont été transformés ou convertis ainsi que le montant de la valeur estimée peuvent être confisqués. Si les biens et capitaux d'origine illicite ont été mêlés à des biens légitimement acquis la confiscation est ordonnée à concurrence de leur valeur estimée par la juridiction saisie ; c) l'article 5 alinéa 3 de l'ordonnance souveraine n° 15.457 du 9 août 2002 relative à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation dans le cadre de la lutte contre le blanchiment autorise, dans le domaine particulier de l'exécution de jugements étrangers de confiscation, le recouvrement « *d'une somme d'argent correspondant à la valeur des biens déterminés constituant le produit ou l'instrument d'une infraction.* » l'article 8 alinéa 2 dispose que « si la décision étrangère prévoit la confiscation en valeur, la décision autorisant son exécution rend l'Etat monégasque créancier de l'obligation de payer la somme d'argent correspondante. A défaut de paiement, l'Etat requis fait recouvrer sa créance sur tout bien disponible à cette fin. ».

#### Mesures provisoires : saisie de preuves matérielles et saisie conservatoire de biens

59. Là aussi, la Principauté dispose d'une dualité de régimes, l'un général applicable à toutes les infractions dont celles de corruption, et d'autres – spéciaux - applicables surtout dans le cadre du blanchiment et de l'entraide internationale. Le régime général est donné par le Code de procédure pénale. La Section 2 du Code de procédure pénale relative aux transports, perquisitions et saisies contient une disposition générale, l'article 100, qui permet au juge d'instruction de « saisir ou faire saisir tous les objets utiles à la manifestation de la vérité, lesquels sont placés sous scellés, après inventaire ». Le juge d'instruction dispose de larges pouvoirs d'enquête et peut prendre toute mesure utile à la manifestation de la vérité (article 87 du Code de procédure pénale).
60. Pour ce qui est des régimes spéciaux, le code de procédure pénale comprend un chapitre X consacré à la saisie en matière de blanchiment. Ainsi, l'article 596-1 prévoit qu' en matière de blanchiment, la saisie des biens pourra être ordonnée, après avis du procureur général, par décision motivée du juge d'instruction ou du tribunal qui prescrira toutes mesures d'administration utiles. La décision motivée prise sur base de l'article 596-1, est inscrite à la diligence du procureur général, au répertoire du commerce et de l'industrie, au registre spécial des sociétés civiles ou à la conservation des hypothèques. Par ailleurs, la Principauté de Monaco est partie à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, du Conseil de l'Europe adoptée à Strasbourg, le 8 novembre 1990, rendue exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 15.452 du 8 août 2002. La mesure d'application est constituée par l'Ordonnance n°15.457 relative à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, le 9 août 2002. Cette ordonnance souveraine s'applique à toute demande présentée en application de l'article 5 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adoptée à Vienne le 20 décembre 1988 (article 1<sup>er</sup>). L'article 2 dispose également que : « *Les dispositions de la présente ordonnance sont également applicables à toute demande présentée en application du chapitre III de la Convention du Conseil de l'Europe*

*relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, adoptée à Strasbourg le 8 novembre 1990, par un Etat partie à cette Convention, tendant à une ou plusieurs des mesures suivantes :1 - la recherche et l'identification du produit d'une infraction, ainsi que des choses ayant servi à la commettre ou qui étaient destinées à la commettre ou de tout bien dont la valeur correspond au produit de cette infraction ; 2 - la confiscation de ces choses, produits ou biens ;3 - la prise de mesures conservatoires sur ces choses, produits ou biens. ».* En application de l'article 9 de cette ordonnance souveraine, l'exécution sur le territoire monégasque de *mesures conservatoires, donc provisoires*, faisant l'objet d'une demande présentée par une autorité judiciaire étrangère, est ordonnée selon les modalités prévues par le Code de procédure civile par le Président du Tribunal de Première Instance lorsqu'il est saisi, à cette fin, par le Procureur Général, dès lors que le propriétaire des biens ne pouvait en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse. La durée maximale de ces mesures est fixée à deux ans mais elle peut être renouvelée sans limitation dans les mêmes conditions avant l'expiration de ce délai. Ce texte prévoit également que la mainlevée totale ou partielle des mesures conservatoires peut être demandée par tout intéressé et que la partie requérante en est préalablement avisée.

61. En matière de blanchiment et de financement du terrorisme, préalablement à toute décision d'ouverture d'information judiciaire, le Procureur Général peut saisir le Président du Tribunal de première instance d'une requête aux fins de séquestre (article 4 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). Cette procédure permet le gel des fonds soupçonnés de provenir du blanchiment d'un produit du crime.
62. Il n'existe pas de réglementation spécifique relative à la gestion des avoirs patrimoniaux saisis ou gelés issus d'infractions sauf pour ce qui concerne le blanchiment, domaine pour lequel, en vertu de l'article 596-1 du Code de procédure pénale, le juge d'instruction ou le tribunal peut prescrire « toutes mesures d'administration utiles ». Ainsi, par exemple, la gestion d'un bien immobilier saisi a pu être confiée à un administrateur judiciaire / agent immobilier (paiement des charges, réception des loyers, etc.).

#### Autres mécanismes

63. L'article 4 de la loi anti-blanchiment (Loi n° 1.162<sup>15</sup>) modifiée indique que, dans le cadre d'une déclaration de soupçon, le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) peut faire opposition à l'exécution de toute opération. Celle-ci est alors suspendue pendant 12 heures, ce délai pouvant être prorogé par ordonnance du Président du Tribunal de première instance. Toujours en vertu de l'article 4, le SICCFIN peut ensuite demander au Procureur Général de faire placer sous séquestre (par une ordonnance motivée du Président du Tribunal de Première Instance ou du juge délégué) les avoirs concernés : fonds, comptes, titres ou matières concernés par la déclaration de soupçon. Le séquestre est levé selon les règles du droit commun.
64. L'ordonnance souveraine n° 15.321 du 8 avril 2002 relative aux procédures de gel des fonds aux fins de lutte contre le terrorisme a été adoptée dans le cadre des sanctions internationales contre le terrorisme (et complétée peu après la visite par l'ordonnance souveraine n° 1.675 du 10 juin 2008 relative aux procédures de gel des fonds mettant en œuvre des sanctions économiques).

---

<sup>15</sup> Loi du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

## Blanchiment de capitaux

65. Le blanchiment de capitaux est incriminé au titre de la Section VII du CP (art. 218 à 219 CP)<sup>16</sup>. Les diverses infractions de corruption constituent des infractions sous-jacentes aux fins du blanchiment, en vertu de la définition de la notion de « capitaux d'origine illicite » de l'art. 218-3 : celui-ci prévoit que le blanchiment s'applique en relation avec les infractions passibles de peines d'emprisonnement supérieures à 3 ans, ainsi que diverses infractions, parmi lesquelles celles de corruption dans le secteur privé des art. 115 et 119 CP (qui sont normalement passibles de peines moindres). Selon les autorités, la définition du blanchiment de l'art. 218 CP implique que l'auto-blanchiment est également incriminé. La tentative est punissable (art. 218-1 CP) et la Principauté se reconnaît compétente pour juger des faits de blanchiment commis à Monaco lorsqu'il s'agit du produit d'infractions commises à l'étranger, sous réserve toutefois de double incrimination de ces infractions sous-jacentes (art. 218-3 CP).
66. La Principauté dispose d'un dispositif de prévention et de détection du blanchiment de capitaux depuis 1993 et l'adoption de la « Loi relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux » (et le financement du terrorisme, depuis les modifications apportées en juillet 2002). Les conditions d'application de la loi sont précisées dans l'ordonnance

---

<sup>16</sup> **Art. 218** (Loi n° 1.161 du 7 juillet 1993). - 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° (2° modifié par la loi n° 1.261 du 23 décembre 2002) 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 mineures 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.

**Art. 218-1** (Loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 ; remplacé par la loi n° 1.322 du 9 novembre 2006). - Les infractions visées à l'article précédent sont constituées alors même que l'infraction génératrice des fonds blanchis a été commise à l'étranger si elle est punissable en Principauté et dans l'état où elle a été perpétrée. La tentative des infractions précitées sera punie des mêmes peines que le délit consommé. Il en sera de même de l'entente ou de l'association en vue de les commettre.

**Art. 218-2** (Loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 ; remplacé par la loi n° 1.322 du 9 novembre 2006). - Sera puni d'un emprisonnement de un à cinq ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum pourra être porté au décuple ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque aura, par méconnaissance de ses obligations professionnelles, apporté son concours à toute opération de transfert, de placement, de dissimulation ou de conversion de biens et capitaux d'origine illicite.

**Art. 218-3** (Loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 ; modifié par la loi n° 1.274 du 25 novembre 2003 ; remplacé par la loi n° 1.322 du 9 novembre 2006). - Pour l'application de la présente section, est qualifié de biens et de capitaux d'origine illicite le produit des infractions punies en droit monégasque d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans.

Est également qualifié de biens et de capitaux d'origine illicite le produit des infractions mentionnées aux articles 82, 83, 115, 118, 119, 265, 268, 304, 324, 327, 328-5, 335, 337, 360, 362, 363 et 364 du Code pénal, aux articles 44 et 45 de la loi n° 606 du 20 juin 1955, aux articles 23, 24 et 25 de la loi n° 1.058 du 10 juin 1983 et à l'article 26-1 de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997.

**Art. 219** (L. n° 1.162 du 7 juillet 1993). - 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 concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé. La confiscation pourra être prononcée sans préjudice des droits des tiers. Le procureur général procédera aux formalités d'enregistrement et de publicité nécessaires.

souveraine n°11.160 du 24 janvier 1994, modifiée. L'EEG relève qu'en vertu de l'art. 3 de la loi 1.162, le devoir de signalement des soupçons de blanchiment porte sur « toutes les sommes inscrites dans [les] livres et toutes les opérations portant sur des sommes qui pourraient provenir du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées (...) [ou] qui pourraient être liées au terrorisme (...) ». Bien que les avoirs de la corruption ne soient pas mentionnés en tant que tels, il a été indiqué que cet article traite de toutes les infractions prévues à l'article 218-3 du Code pénal susceptibles de générer des produits illicites, et qu'à ce titre la corruption est bien explicitement visée.

67. Comme indiqué précédemment (voir paragraphe 42), le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) fait office de cellule de renseignement financier et reçoit à ce titre les signalements de transactions suspectes. En vertu de la loi de 1993 (art. 1 et 2) complétée par l'Ordonnance Souveraine n. 14.466 du 22 avril 2000 (qui a étendu dans une certaine mesure la liste des entités assujetties), il s'agit des entités financières<sup>17</sup> et d'un certain nombre d'entités non financières<sup>18</sup>. Les entités assujetties sont par ailleurs tenues d'avoir notamment des politiques internes d'identification, de vigilance et de suivi à l'égard de la clientèle qui prennent en compte la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ces exigences ne valent pas de la même manière pour l'ensemble des catégories d'entités assujetties). Depuis l'adoption de l'Ordonnance Souveraine n° 632 du 10 août 2006 (art.12), les organismes financiers sont tenus d'exercer un niveau de vigilance accru à l'égard de la clientèle entrant dans la catégorie des personnes politiquement exposées, à savoir les « personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger ». Au-delà du travail d'analyse, le SICCFIN est également chargé de faire respecter la loi anti-blanchiment de 1993.

### Statistiques

68. Des séquestres ont été prononcés (en application de l'article 4 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) dans le cadre d'affaires de blanchiment de capitaux portant sur un total de 5.900.000 euros en 2006 lesquels n'ont pas donné lieu à confiscation définitive à ce jour, lesdites affaires étant toujours en cours. Il n'a pas été recensé à ce jour de mesure de confiscation pour faits de corruption. Il n'existe pas de statistiques disponibles relatives aux mesures temporaires prises en matière de corruption, ce que les autorités monégasques expliquent par l'adhésion encore trop récente du pays au GRECO.
69. Sur la période 2005-2007, le SICCFIN a reçu 8 déclarations d'opérations suspectes liées à des avoirs de la corruption ; ces déclarations ont été traitées et deux de celles-ci transmises courant 2007 aux autorités judiciaires sur la base d'une compétence administrative générale du SICCFIN pour le blanchiment et de la notion d' « activité criminelle organisée » de la loi anti-blanchiment, qui peut s'appliquer à certaines infractions de corruption<sup>19</sup>. Le SICCFIN indique faire

---

<sup>17</sup> Les personnes qui effectuent à titre habituel des opérations de banque ou d'intermédiation bancaire; les services financiers de la Poste; les entreprises d'assurances mentionnées à l'article 3 de l'ordonnance n°4178 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 sociétés exerçant les activités visées à l'article 1er de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières assimilées ; les changeurs manuels.

<sup>18</sup> sociétés effectuant des opérations de gestion et d'administration de personnes morales étrangères (*Company Services Providers*), casinos, agents immobiliers, avocats, notaires, auxiliaires de justice, conseillers juridiques et financiers, experts-comptables (commissaires aux comptes et syndics de faillites), les commerçants en objets de valeur (notamment les pierres et métaux précieux, antiquités, œuvres d'art) etc.

<sup>19</sup> L'exposé des motifs de la loi n° 1.253 (de juillet 2002) modifiant la loi n° 1.162 précise que la notion « d'activité criminelle organisée » recouvre les « activités réalisées par un groupement de trois personnes au moins, structuré, présentant une

régulièrement le point sur les dossiers transmis à la police ; toutefois, le Service a indiqué n'avoir pas reçu (à la date de la visite) de retour d'informations de la part de la police dans ces deux dossiers.

#### Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

70. Compte tenu des spécificités du régime fiscal Monégasque, le pays ne fournit pas – en principe - d'entraide en matière fiscale seule (sauf s'il existe une incrimination monégasque comme par exemple la fraude fiscale organisée). La Principauté peut toutefois accorder une aide dès lors que la demande concerne des infractions pénales, en parallèle de la matière fiscale. Comme vu précédemment, les dispositions existantes au titre des régimes spéciaux de confiscation concernent dans une large mesure l'entraide internationale que la Principauté peut fournir en tant qu'Etat requis. La Principauté de Monaco est partie à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, du Conseil de l'Europe adoptée à Strasbourg, le 8 novembre 1990, rendue exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 15.452 du 8 août 2002. La mesure d'application est constituée par l'Ordonnance n°15.457 relative à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, le 9 août 2002. Cette ordonnance souveraine s'applique à toute demande présentée en application de l'article 5 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adoptée à Vienne le 20 décembre 1988 (article 1<sup>er</sup>). L'article 2 dispose également que : « *Les dispositions de la présente ordonnance sont également applicables à toute demande présentée en application du chapitre III de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, adoptée à Strasbourg le 8 novembre 1990, par un Etat partie à cette Convention, tendant à une ou plusieurs des mesures suivantes : 1 - la recherche et l'identification du produit d'une infraction, ainsi que des choses ayant servi à la commettre ou qui étaient destinées à la commettre ou de tout bien dont la valeur correspond au produit de cette infraction ; 2 - la confiscation de ces choses, produits ou biens ; 3 - la prise de mesures conservatoires sur ces choses, produits ou biens.* »
71. En application de l'article 9 de cette ordonnance souveraine, l'exécution sur le territoire monégasque de mesures conservatoires faisant l'objet d'une demande présentée par une autorité judiciaire étrangère, est ordonnée selon les modalités prévues par le Code de procédure civile par le Président du Tribunal de Première Instance lorsqu'il est saisi, à cette fin, par le Procureur Général, dès lors que le propriétaire des biens ne pouvait en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse (ce que l'EEG assimile à un renversement partiel de la charge de la preuve, autrement absent en droit monégasque). La durée maximale de ces mesures est fixée à deux ans mais elle peut être renouvelée sans limitation dans les mêmes conditions avant l'expiration de ce délai. Ce texte prévoit également que la mainlevée totale ou partielle des mesures conservatoires peut être demandée par tout intéressé et que la partie requérante en est préalablement avisée.
72. Les réponses au questionnaire indiquent qu'en tant qu'Etat requérant, la Principauté fondera ses demandes de mesures provisoires ou de confiscation soit sur des traités bi- ou multilatéraux, soit sur le principe général de la réciprocité.
73. Pour la période de 2002 à 2007, ont été répertoriées 39 demandes d'entraide étrangères relatives à la corruption (commissions rogatoires internationales venant de pays comme la France, la Belgique, l'Italie, la Grande Bretagne et l'Allemagne). Sur la même période, les

---

certaine durée, agissant de manière concertée, ayant pour objectif de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté au moins égale à quatre ans, par référence au droit pénal monégasque ».

autorités judiciaires monégasques ont émis quatre commissions rogatoires internationales visant spécifiquement des infractions de corruption. Il n'y a pas d'informations disponibles sur ces quatre affaires d'origine interne.

## b. Analyse

74. Comme indiqué au paragraphe 10, le droit monégasque fait de l'entente et de l'association de malfaiteurs dans la préparation ou la commission d'un crime une circonstance aggravante dans le cas de l'infraction de corruption de membre d'un tribunal (art. 121 CP). La définition de « bande organisée » prévue dans le Code Pénal depuis la loi 1.344 du 26 décembre 2007 constitue une circonstance aggravante pour certaines infractions comme celles liées à l'abus de faiblesse et le proxénétisme, mais pas les infractions de corruption dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi en la matière (quia été annoncé lors de la visite pour 2008 mais devra être reporté). Le droit monégasque incrimine également le « crime organisé » par le biais de l'Ordonnance souveraine n°605 du 1<sup>er</sup> août 2006 (portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée), en relation avec les activités criminelles liées à la corruption sous certaines conditions : a) lorsque ces faits de corruption sont passibles de peines d'emprisonnement d'au moins 5 ans en vertu du droit monégasque ; b) lorsque ces faits ont une dimension transnationale et c) dans tous les cas, lorsqu'il s'agit d'infractions de corruption active et passive telles que définies à l'article 8 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Par ailleurs, comme indiqué précédemment (voir note 19 de bas de page), l'exposé des motifs de la loi n° 1.253 (de juillet 2002) modifiant la loi n° 1.162 (la loi anti-blanchiment) précise que la notion « d'activité criminelle organisée » recouvre les « activités réalisées par un groupement de trois personnes au moins, structuré, présentant une certaine durée, agissant de manière concertée, ayant pour objectif de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté au moins égale à quatre ans, par référence au droit pénal monégasque ». Enfin, en vertu de la loi N°1.161 de 1993 modifiant le Code Pénal, le crime organisé constitue une circonstance aggravante uniquement en relation avec le blanchiment de capitaux. L'EEG estime que du point de vue du Principe Directeur 19, il conviendrait que la Principauté prenne en compte davantage et de façon plus cohérente, dans sa législation, le crime organisé (ou ses incriminations voisines) dans ses relations avec la corruption, en particulier en tant que circonstance aggravante. L'EEG recommande **de faire en sorte que les incriminations du crime organisé et de ses notions voisines (bande organisée, association de malfaiteurs) constituent une circonstance aggravante pour un large éventail d'infractions de corruption.**
75. En ce qui concerne le dispositif préventif anti-blanchiment<sup>20</sup>, celui mis en place en vertu de la loi de 1993 se limite en fait aux produits du trafic des stupéfiants et du crime organisé. Il ne porte donc pas sur la corruption en tant que telle en dehors des cas où celle-ci serait liée au crime organisé. Lors des entretiens tenus sur place, il est apparu que le SICCFIN traite toutefois les signalements et les informations reçus (y compris en provenance de l'étranger) qui sont éventuellement liés à la corruption et le dossier est traité systématiquement comme un dossier « d'activité criminelle organisée ». L'EEG se félicite que le SICCFIN prenne donc la corruption en compte aussi largement que le permettent les textes. Mais la situation actuelle est problématique dans la mesure où le SICCFIN est dorénavant l'autorité spécialisée du pays en matière de corruption (au sens de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)) et il serait bien qu'il puisse de ce fait connaître aussi largement que possible des diverses infractions de corruption. Enfin, l'incrimination du blanchiment de capitaux de l'art. 218-3 du Code pénal

---

<sup>20</sup> Un rapport d'évaluation détaillé a été produit dans le cadre des activités du Comité MONEYVAL du Conseil de l'Europe (voir [www.coe.int/moneyval](http://www.coe.int/moneyval))

prévoyant que les infractions sous-jacentes incluent celles de corruption, il serait logique que le dispositif préventif soit aligné sur les dispositions pénales pour assurer un traitement homogène des cas depuis le signalement jusqu'aux poursuites pénales. L'EEG a été avisée qu'une réflexion en ce sens était déjà en cours, qui doit être soutenue. L'EEG regrette que pour l'heure, la vigilance accrue qui doit être appliquée, en vertu de la loi anti-blanchiment, aux opérations impliquant des « personnes politiquement exposées » soit limitée aux personnes exerçant ou ayant exercé ces fonctions à l'étranger (comme le permet la Recommandation 6 du GAFI qui encourage toutefois les pays à étendre la notion aux nationaux). Il en résulte que les décideurs monégasques ne font pas l'objet d'une vigilance particulière de la part des établissements financiers et autres de la Principauté. Le pays est certes petit et le nombre de décideurs peu important, mais il convient de garder à l'esprit qu'actuellement, les membres de la classe politique monégasque ne sont soumis à aucun dispositif administratif ou pénal spécifique (en dehors d'une ou deux dispositions pénales, ce qui reste à confirmer). Au vu des considérations qui précèdent, l'EEG recommande **a) d'étendre la loi anti-blanchiment de 1993 explicitement aux diverses infractions de corruption, même en dehors du contexte de la criminalité organisée, comme cela est envisagé; et b) d'envisager d'élargir la notion de « personnes politiquement exposées » pour couvrir les personnes exerçant ou ayant exercé de telles fonctions à Monaco (et pas seulement à l'étranger).**

76. Le SICCFIN a produit des documents destinés à aider les entités assujetties, à s'acquitter de leurs obligations en matière d'identification des cas de blanchiment, de mise en œuvre des exigences légale relatives à la diligence accrue etc. Le statut de ces notes et lignes directrices n'est pas entièrement clair car la loi anti-blanchiment ne précise pas le pouvoir du SICCFIN d'édicter de tels documents. Pour l'heure, la corruption n'a pas encore été prise en compte dans ces documents, même si le rapport 2007 du SICCFIN aborde le thème du blanchiment en relation avec la corruption. L'EEG estime que compte tenu de la nouveauté du thème de la corruption, il serait particulièrement utile de donner en la matière davantage d'informations aux entités assujetties, et elle recommande donc **d'élaborer des documents d'orientation, formations et autres initiatives pertinentes susceptibles à la législation anti-blanchiment d'aider les entités assujetties à mieux s'acquitter de leurs obligations de détection et autres en ce qui concerne le blanchiment lié à la corruption.**
77. L'EEG se réjouit de la définition plutôt générale du blanchiment, qui incrimine également l'auto-blanchiment (ce qui est important dans le contexte de la lutte contre la corruption). Les interlocuteurs de l'EEG rencontrés sur place ont insisté sur le fait que la définition élargie du blanchiment permet de surcroît de mettre facilement en œuvre les dispositions spécifiques en matière de confiscation et de mesures provisoires en la matière. Toutefois, comme indiqué dans la partie descriptive, il existe bien plusieurs régimes de confiscation : d'une part le régime général de l'article 12 CP et d'autre part ceux de la confiscation spéciale, applicables au blanchiment, au crime organisé et au terrorisme (art. 218-3, 219, 391-10 CP). C'est donc en principe le régime général qui s'applique en priorité aux cas de corruption. Or, l'EEG a relevé un certain nombre d'interrogations voire d'insuffisances, que l'absence de pratique en matière de confiscation liée à la corruption ne permet pas d'infirmer. Ainsi, l'EEG a été avisée que le régime de la confiscation générale était toujours obligatoire ; elle observe que cela ne découle pas de l'art. 12 et la seule disposition à ce sujet pour ce qui est de la corruption est l'art. 122 CP (« Il ne sera jamais fait au corrupteur restitution des choses par lui livrées, ni de leur valeur ; elles seront confisquées ») qui aborde la question seulement sous l'angle de l'instrument de l'infraction et du point de vue du corrupteur qui aurait effectivement remis un pot-de-vin (alors que l'art.12 aborde également le cas des instruments destinés à commettre l'infraction). Par ailleurs, le régime général est moins spécifique que les régimes spéciaux qui s'appliquent clairement aux avoirs directs et indirects et aux avoirs mêlés à des avoirs légitimes, et dans certains cas à la contre valeur. Les régimes

spéciaux sur la confiscation sont aussi plus précis en prévoyant que la confiscation porte sur les divers biens quelle que soit leur nature (elles restent toutefois silencieuses sur les avantages immatériels que l'on rencontre parfois en matière de corruption tels que distinctions honorifiques, emploi d'un proche etc.). L'EEG recommande par conséquent **d'amender le régime de la confiscation applicable à la corruption (en l'absence de blanchiment ou de crime organisé) afin qu'il soit clairement obligatoire dans les divers cas de figure de la corruption, et applicable aux produits tangibles et intangibles, directs ou indirects, à leur contre-valeur, et aux avoirs illicites qui ont été mêlés à des avoirs légitimes.**

78. Par ailleurs, la confiscation générale et même celle prévue par l'art. 219 CP pour le blanchiment de capitaux ne peut être appliquée qu'à l'égard des biens qui appartiennent ou se trouvent dans le patrimoine du condamné; elle ne peut pas être prononcée à l'égard des biens détenus éventuellement par des tiers. La Loi monégasque protège les possesseurs ou propriétaires de bonne foi mais l'expérience montre qu'en pratique, les personnes impliquées dans la corruption s'efforcent souvent de dissimuler les avoirs au nom d'autres personnes ou les introduisent dans le patrimoine des personnes morales dont ils détiennent le contrôle. Le fait de ne pas pouvoir s'attaquer aux avoirs transférés à des tiers pourrait saper l'efficacité de la lutte contre la corruption. Enfin, le droit monégasque ne permet pas non plus la confiscation en l'absence de condamnation (qui peut s'avérer utile lorsque l'auteur de l'infraction est par exemple décédé avant le verdict ou a fui à l'étranger, ou s'il s'agit de donner suite à une demande de confiscation étrangère basée sur les standards non pénaux). L'EEG recommande **de prévoir la possibilité de confiscation des produits de la corruption détenus par des tierces personnes qui connaissaient ou devaient savoir la nature illicite de ces produits, et d'envisager d'introduire la possibilité de confiscation en l'absence de condamnation.**
79. En ce qui concerne les mesures provisoires du régime général, les dispositions de l'art.100 du Code de Procédure Pénale sur la saisie portent surtout sur la sécurisation des éléments de preuve, définis comme « *objets utiles à la manifestation de la vérité* » qui sont alors placés sous scellés après inventaire. Les articles qui suivent l'art.100 illustrent cette approche (saisie de la correspondance, de documents, de la fausse monnaie etc.). On ne trouve pas dans le Code de Procédure Pénale (CPP) d'autre justification à la saisie, comme par exemple une mesure conservatoire dont le but serait d'assurer la confiscation. Les praticiens rencontrés sur place ont souligné qu'en pratique l'étendue de la disposition de l'art.100 CPP est suffisante et permet de mettre sous séquestre des immeubles, geler des fonds etc. Toutefois, l'EEG note que la mise sous séquestre n'est prévue dans le CPP qu'au titre des mesures prises en cas de condamnation par contumace, et dans la loi anti-blanchiment pour ce qui est du domaine d'application de cette dernière. Par ailleurs, en matière de mesures temporaires aussi les régimes spéciaux du CPP et les ordonnances souveraines en matière d'entraide sont plus spécifiques et prévoient des procédures de saisie détaillées ; pour ce qui est du régime spécial applicable au blanchiment (art. 596 CPP), toutefois, l'EEG constate que là non plus il n'est pas prévu que la saisie doit permettre d'assurer la confiscation des avoirs (ce qui permet d'appliquer en pratique les mesures temporaires aux mêmes types d'avoirs que ceux destinés à être confisqués). Enfin, les entretiens tenus sur place n'ont pas permis de cerner davantage les diverses possibilités qui s'offrent – pour ce qui est des infractions de corruption – en matière de gestion des avoirs saisis ou périssables, et de liquidation des avoirs confisqués au profit de l'Etat. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande **de prévoir un régime des mesures temporaires applicable à la corruption en tant que telle qui permette de sécuriser à un stade précoce de l'enquête les diverses formes d'avoirs susceptibles d'être confisqués, et de prévoir si nécessaire des dispositifs complémentaires permettant de gérer les avoirs saisis.**

80. L'EEG relève qu'aucune instruction ou directive générale ou légale ne prévoit l'obligation de procéder à des enquêtes financières et patrimoniales spécifiques visant à identifier, localiser et geler les produits d'infractions pénales lors de la détection de telles infractions (dont celles liées à la corruption). Les interlocuteurs de l'EEG ont affirmé que de telles investigations se font de manière courante et approfondie. L'EEG n'a pas de raisons de mettre en doute ces affirmations, mais elle constate qu'il y a très peu d'informations disponibles sur la pratique des mesures temporaires et la confiscation quand le contentieux pénal de Monaco est composé à près de 13% d'infractions économiques et financières (générant en principe des profits confiscables au profit de l'Etat ou de victimes), qui représentent la moitié des affaires confiées aux juges d'instruction, soit environ 80 dossiers par an. L'EEG constate également que de mémoire des employés du registre des sociétés rencontrés sur place, une réquisition judiciaire visant à obtenir des informations complètes sur une ou plusieurs sociétés ne soit jamais intervenue ces dernières années. Peut-être les autorités monégasques devraient-elles examiner la culture de travail des autorités répressives et s'assurer que les produits du crime font l'objet de mesures de privation chaque fois que cela est nécessaire. En tout état de cause, une telle évaluation devrait pouvoir s'appuyer sur un système de collecte de données quantitatives en matière de saisie et de confiscation qui fait actuellement défaut en dehors des cas d'entraides en matière internationale. L'EEG recommande donc **de mettre en place des mesures appropriées (notamment un outil statistique détaillé en matière de mesures temporaires et de confiscation, incluant les données relatives aux infractions commises à Monaco), afin d'évaluer l'effectivité, dans la pratique, de l'action des autorités répressives concernant les produits de la criminalité.**

## V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Définitions et cadre légal, programme anti-corruption

81. La Constitution monégasque consacre le principe de séparation des fonctions administratives, législatives et judiciaires. Au-delà des dispositions du droit pénal, vues au début du présent rapport et qui incriminent de manière générale la corruption des fonctionnaires publics, il n'existe pas de politique ou programme anti-corruption spécifique qui serait applicable à l'administration, ni de définition spécifique des notions d'« administration » ou « agent public ». Le droit national se réfère à celles de fonctionnaire et d'agent contractuel, d'employé administratif ou d'autres concepts similaires<sup>21</sup> (par exemple « agent ou préposé d'une administration publique » dans le Code pénal, « autorité » ou « officier public » dans le Code de procédure pénale).
82. L'EEG a appris sur place que dans le cadre de la modernisation de l'administration et de la fonction publique, la Direction de la Fonction Publique prévoyait d'élaborer une circulaire sur les questions d'intégrité, de déontologie et d'autres aspects pertinents dans le contexte anti-corruption. Le principe de l'évaluation des agents en est à ses débuts mais il est prévu de développer cette politique. C'est l'Inspecteur Général de l'Administration (IGA) qui a été chargé

---

<sup>21</sup> **Fonctionnaire** : ont la qualité de fonctionnaire, au sens de la Loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des Fonctionnaires de l'Etat, les personnes nommées par Ordonnance Souveraine dans l'un des emplois permanents de l'Etat et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative.

**Agent de l'Etat** : ont la qualité d'agent de l'Etat, les agents qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire au sens de la Loi n° 975 du 12 juillet 1975 et qui exercent à titre de contractuel ou de suppléant un emploi au service de l'Etat. La durée de leur engagement, éventuellement renouvelable, est généralement comprise entre une et cinq années, en fonction de la nature des emplois et des responsabilités y afférentes.

**Elu** : ont la qualité d'élus les membres du Conseil National et du Conseil Communal. Rempissant un mandat à titre bénévole, l'élu peut exercer toute profession dont l'exercice n'est pas incompatible avec celui-ci, au sens de la Loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, modifiée.

de coordonner la modernisation de l'administration, notamment par une réforme du statut des fonctionnaires et agents non statutaires, la modernisation des procédures, le développement de la pratique consistant à motiver les décisions administratives etc. Le gouvernement a commandé un sondage d'opinion sur la qualité du service public et l'image des fonctionnaires ; les résultats ont été remis en mars 2007.

### Transparence

83. Les citoyens et personnes intéressées ont accès aux informations disponibles dans les jurisclassers, le Bulletin Officiel de la Principauté et sur le site internet des institutions de la Principauté. Un Centre d'informations Administratives, placé sous l'autorité du Ministre d'Etat, a été créé en 1993. Sa tâche est de renseigner la population sur les démarches à accomplir, constituer et gérer une base de documents destinés aux services administratifs et fournir une assistance aux usagers en les mettant en contact avec les fonctionnaires ou services compétents. L'élaboration de textes législatifs et réglementaires ferait souvent l'objet de consultations des acteurs économiques et de la société civile. Par ailleurs, au sein du Conseil National, les projets de travaux publics font obligatoirement l'objet de débats parlementaires en séances publiques, accessibles de ce fait à tous les citoyens. L'EEG a été informée après la visite qu'un site intitulé "Legimonaco" permettra prochainement de consulter l'ensemble des codes et lois, la jurisprudence, mais également l'actualité juridique de la Principauté au travers notamment des projets et propositions de lois en cours d'examen.

### Contrôle de l'administration publique et autres mesures

84. La Principauté a adopté la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, relative à la motivation des actes administratifs. Pour en permettre une bonne application, une circulaire interprétative, en date du 1<sup>er</sup> juin 2007, a été diffusée auprès des services administratifs qui en précise la portée et le champ d'application et une table ronde a été consacrée sur le sujet au mois de juin 2008 avec l'ensemble des responsables administratifs concernés. Le droit monégasque, autant pour les administrés que pour les fonctionnaires, prévoit le recours gracieux et le recours hiérarchique contre les décisions administratives. Pour ce qui est recours juridictionnels, c'est le Tribunal Suprême qui est appelé, en matière administrative, à statuer sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois. Comme indiqué ci-après, un administré a aussi la possibilité de recourir au Conseiller à la Médiation auprès du Ministre d'Etat.
85. La Contrôleur Général des Dépenses (CGD), qui relève du Ministre d'Etat, est à la tête d'un service créé en 1959 et qui compte actuellement 12 personnes (vérificateurs financiers et techniques, contrôleurs, secrétariat et archiviste). Le service, dirigé par un monégasque nommé en 2007, exerce un contrôle de l'ordonnancement des dépenses, des recettes publiques, de la clôture des comptes budgétaires etc. Le contrôle est avant tout a priori, et il porte sur les deniers de l'Etat, des établissements publics, des fondations, sociétés et autres entités bénéficiant d'aides publiques. Le contrôle du CGD est avant tout financier / juridique. Le Contrôleur doit valider les dépassements. Il peut refuser de viser un engagement de dépenses ou un paiement (s'il n'est pas conforme au budget ou si les pièces ne sont pas conformes), auquel cas celui-ci est bloqué sauf réquisition expresse de l'ordonnateur. Le CGD vérifie aussi le budget de la Maison Souveraine et il produit un rapport annuel général, non publié, destiné au Ministre d'Etat, au Prince et au Président du Conseil National.
86. La Commission Supérieure des Comptes (CSC), créée en 1968, exerce un contrôle à posteriori de l'usage des deniers publics et de l'exécution du budget de l'Etat. La Commission contrôle

ainsi les finances de l'Etat, mais aussi de la commune, des établissements publics ainsi que du Fonds de réserve constitutionnelle (alimenté par les excédents budgétaires et le produit de certains investissements). Les comptes de l'Etat font l'objet d'un rapport annuel (non public) présenté au Prince et au Conseil National. Les autres secteurs peuvent faire l'objet de rapports séparés, non annuels. La Commission ne contrôle pas l'ensemble des entités bénéficiant de financements publics (sociétés à participation étatique, associations), même si dans certains cas, le Prince peut demander à la CSC de s'y intéresser de façon ad hoc (cas des associations). Les décisions sont prises de manière collégiale. Le travail de la CSC est avant tout financier/formel et s'appuie largement sur le travail fait en amont par le CGD. La CSC ne dispose pas de pouvoir d'enquête ou coercitif. Elle comprend 6 magistrats, tous français, mais présents à titre indépendant à Monaco. Ils sont désignés en accord entre le Prince, le gouvernement et la CSC elle-même. Le Président (retraité de la Cour des Comptes française) est nommé à titre personnel par le Prince et il assure cette fonction depuis 1969. Lors de la visite, un projet d'Ordonnance souveraine était à l'étude qui prévoit notamment un renforcement de l'institution et la publication du rapport annuel sur les comptes de l'Etat<sup>22</sup>. La CSC n'a jamais eu l'occasion de s'intéresser à la corruption et considère les infractions pénales comme n'étant pas de son ressort.

87. L'ordonnance n° 6364 du 17 août 1978 déterminant les emplois supérieurs visés par l'article 4 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires créé notamment un poste d'Inspecteur Général de l'Administration (IGA). Ce dernier peut se voir confier par le Ministre d'Etat toute investigation permettant d'obtenir des éclaircissements sur le fonctionnement d'un service ou le comportement d'un fonctionnaire. L'IGA n'est toutefois pas systématiquement impliqué dans les procédures disciplinaires des autres services, qui ne lui seraient pas transmises. Des entretiens sur place, il ressort que l'institution ne dispose pas de son propre secrétariat mais utilise celui du Ministre d'Etat, dont elle relève et reçoit son mandat. [ Nommée en 2007 pour une durée indéterminée tout comme l'ensemble des fonctionnaires de l'administration, l'IGA actuel (une ressortissante monégasque) s'est aussi vu confier une tâche de conseil et de réflexion sur la modernisation de la fonction publique et de l'administration en général, à l'exception de la police et de la justice qui ne relèvent pas de sa compétence. L'IGA actuelle n'a pas encore eu l'occasion de conduire une enquête administrative interne et l'EEG n'a pu obtenir d'informations sur le travail accompli par ses prédécesseurs en la matière (les rapports d'activité ne sont pas publics et l'IGA actuel n'avait pas encore eu l'occasion de consulter ceux de ses prédécesseurs). La problématique anti-corruption ne fait pas, en tant que telle, partie du mandat actuel de cette autorité et il a été indiqué que si l'IGA devait soupçonner la commission d'un délit (de corruption ou autre), le Ministre d'Etat serait consulté avant, comme le veut le Code Pénal, d'informer le parquet.
88. Enfin, il existe un poste de Conseiller au Ministère d'Etat en charge des recours et de la médiation. Il s'agit d'une sorte de « médiateur » (ou *Ombudsperson*), chargé(e) d'examiner les plaintes, recours et réclamations des administrés. L'institution, qui relève de l'autorité et du budget du Ministre d'Etat, date de 2003 dans sa forme actuelle et elle ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction. Elle tente de trouver une solution par des compromis. Le Conseiller en place actuellement est un ressortissant monégasque, nommé en 2005. L'institution n'a pas eu l'occasion de s'intéresser à des questions touchant à la corruption.
89. Au niveau de la Sûreté Publique, il existe depuis 2006 une inspection générale des services des Polices, placée sous l'autorité hiérarchique directe du Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur (voir aussi le paragraphe 19 du présent rapport).

---

<sup>22</sup> Comme indiqué au paragraphe 138, ce texte (Ordonnance n° 1.707) a été adopté après la visite, le 2 juillet 2008.

## Recrutement, carrière et mesures préventives

90. L'administration d'Etat compte environ 3.400 fonctionnaires et agents, et l'administration communale 590 fonctionnaires et agents. En comptant les personnels travaillant pour des établissements publics (un peu plus de 2.000 personnes), le total est d'environ 6.000 personnes. Les 15 membres élus du conseil communal qui exercent ces fonctions à titre bénévole (ce sont pour l'essentiel des personnes du secteur privé) ainsi que les 24 membres du Conseil National ne sont pas pris en compte.
91. Les deux corps administratifs d'agents, ceux de la Principauté et ceux de la Municipalité, sont chacun régi par des politiques et textes spécifiques mais assez proches (un texte légal de 2000, similaire, existe pour les greffiers): a) la Loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat régit le recrutement des fonctionnaires de l'Etat; b) la Loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune régit le recrutement des personnes qui ont la qualité de fonctionnaire de la Commune. Pour ce qui est des agents contractuels de l'Etat, ceux-ci relèvent non pas du statut général (comme cela a parfois été indiqué à l'EEG) mais de dispositions contractuelles types qui ont fait l'objet d'un texte réglementaire du Ministère d'Etat. L'EEG n'a pu déterminer la réglementation applicable aux agents contractuels de la Commune.
92. Lors de la visite, il a été indiqué que tous les recrutements de fonctionnaires et agents contractuels se font par concours et sont annoncés au journal officiel. Les conditions de recrutement sont détaillées aux articles 18 et suivants – quasi identiques – des lois n° 975 et 1096: jouir de ses droits civils et politiques, être de bonne moralité (en pratique, avoir un casier judiciaire vierge), avoir réussi les procédures de sélection<sup>23</sup>, être apte physiquement et mentalement. L'article 4 de la loi applicable aux fonctionnaires d'Etat prévoit toutefois que les nominations aux emplois supérieurs « sont laissées à la seule décision de l'autorité compétente »<sup>24</sup> (pour le reste, ces emplois relèvent du statut des fonctionnaires ou agents contractuels selon le cas). Il n'existe pas de condition de nationalité pour exercer un emploi public mais la préférence est donnée autant que possible aux monégasques. Monaco recourt néanmoins très largement à des personnels français. L'EEG note que la forte proportion de ressortissants français travaillant à Monaco (ils représentent par exemple 75 à 80% des 6000 agents publics) peut au moins contribuer à limiter l'étroitesse des relations sociales. L'ensemble des agents publics (autorités, fonctionnaires et employés administratifs et militaires) doivent prêter serment de fidélité au Prince et obéissance aux lois de la Principauté et notamment de remplir loyalement leurs fonctions. Les agents détachés de l'Etat français sont soumis très largement au droit monégasque pour ce qui est de leurs droits et obligations (ils restent néanmoins soumis, en principe, au droit statutaire et disciplinaire de la fonction publique française).

---

<sup>23</sup> Pour ce qui est de la loi sur les fonctionnaires d'Etat, aux termes des articles 21 et 22 de la loi précitée, un jury de concours désigne par ordre de mérite les candidats reconnus aptes. La nomination est prononcée à titre de stagiaire par arrêté ministériel et la durée du stage est fixée par une ordonnance souveraine prise après avis de la Commission de la Fonction Publique.

<sup>24</sup> En vertu de l'Ordonnance n° 6364 de 1978 (amendée en février 2007), cela concerne a) les membres des corps diplomatiques et consulaires, b) le Contrôleur Général des Dépenses, c) le Secrétaire Général du Ministre d'Etat, d) les Directeurs Généraux et Directeurs, les chefs de Service, les Conseillers et Chargés de Mission, les Commissaires Généraux, l'Inspecteur Général de l'Administration qui relèvent directement du Ministre d'Etat et des Conseillers du Gouvernement ; e) le Secrétaire Général de la Direction des Relations extérieures ; f) les Secrétaire Généraux et Secrétaire en Chef des Départements ; g) le Trésorier ou Trésorier Général des Finances ; le Secrétaire Général de la Direction des Services Judiciaires ; h) le Secrétaire Général du Conseil National ; i) les Commissaires de Police et le Chef de la Sûreté Publique ; j) le Chef de Cabinet du Président du Conseil National.

## Formation

93. Les fonctionnaires nouvellement recrutés suivent une formation générale de 7 mois et effectuent des stages auprès de divers services avant leur affectation définitive. Il n'existe pas de système de formation continue. Les entretiens sur place ont montré qu'en règle générale, il n'existe pas de mesure de sensibilisation particulière aux questions déontologiques et de prévention de la corruption. Les personnels français de l'administration (détachés) ne reçoivent pas de formation au système institutionnel et juridique monégasque.

## Conflits d'intérêts, incompatibilités

94. La loi n° 975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat pose quelques principes de base en matière de conflits d'intérêts en relation avec des sociétés, et en matière d'activités parallèles. Ainsi, « Il est interdit à tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre son indépendance, dans une entreprise quelconque soumise au contrôle du service administratif auquel il appartient ou en relation directe avec lui » (article 7). L'interdiction subsiste pendant une période de 2 ans nommé dans un autre service. Le fonctionnaire ne peut en outre exercer une activité lucrative, à titre professionnel sauf s'il obtient une dérogation du Ministre d'Etat ; ce dernier doit aussi être informé de toute activité lucrative exercée par le conjoint et il peut prendre les mesures appropriées pour préserver les intérêts de l'administration après consultation d'une commission paritaire spécialisés (article 8). Des règles similaires sont reprises dans le règlement général applicable aux agents contractuels ou suppléants de l'Etat (article 4), avec la différence que l'exercice d'une activité lucrative accessoire ne peut être autorisé même à titre exceptionnel. La loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune comprend les mêmes dispositions que celles applicables aux fonctionnaires d'Etat. La commune emploie également des contractuels, mais l'EEG n'a pas été en mesure de déterminer les dispositions qui leur sont applicables.
95. Concernant les détenteurs d'un mandat électif, le règlement intérieur du Conseil national prévoit une règle non explicitement sanctionnée, interdisant par son article 67 que les Conseillers nationaux se servent de leur influence de parlementaires dans la vie des affaires : « *Il est interdit à tout conseiller : d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres ; de souscrire à l'égard d'une association ou d'un groupement de défense d'intérêts particuliers des engagements concernant son activité parlementaire* ». Selon les informations recueillies lors des entretiens, il n'existe pas de disposition similaire au niveau du conseil municipal.
96. La loi n° 783 du 15 juillet 1965 portant organisation judiciaire prévoit que les fonctions de magistrat sont incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique ou d'une activité privée lucrative, à l'exception des activités de recherche, artistiques ou pédagogiques. Cette loi encadre également les fonctions de greffier et d'huissier.
97. Enfin, l'EEG relève de son côté que l'article 112 du Code pénal incrimine la prise illégale d'intérêts, à savoir l'ingérence dans des affaires incompatibles avec la qualité de fonctionnaire, officier ou agent public <sup>25</sup> (la notion d'agent public n'étant pas précisée) et que l'art. 308-1 du

---

<sup>25</sup> Art. 112 CP : « Tout fonctionnaire, officier ou agent public qui, soit ouvertement, soit par acte simulé, soit par interposition de personnes, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il a ou avait, au temps de l'action, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26. Il sera, de plus, déclaré incapable d'exercer aucune fonction publique. La présente disposition est applicable à tout fonctionnaire ou agent public qui aura pris un intérêt

Code pénal incrimine le délit d'initié (l'usage d'informations privilégiées à des fins personnelles)<sup>26</sup>.

### Autres mesures

98. Au-delà des règles vues ci-dessus, il n'existe pas de dispositions générales en matière de cadeaux ou avantages et l'EEG n'a pas non plus identifié de dispositions sectorielles claires en la matière au niveau de certaines administrations ou services de l'Etat, à l'exception du règlement hospitalier<sup>27</sup>. Il n'existe pas de mécanisme de déclaration de patrimoine ou des intérêts applicable aux élus, ni de rotation délibérée des agents publics pour les membres de services qui seraient exposés au risque de corruption (un certain niveau de rotation naturelle existe toutefois du fait des agents français détachés). Il n'existe pas non plus pour les agents publics de code de conduite ou règles déontologiques prenant en compte la corruption. Les réponses au questionnaire indiquaient qu'il n'existe pas de réglementation encadrant les mouvements de personnel entre secteur public et privé (pantouflage ou *revolving doors*). L'EEG relève toutefois que (seul) le règlement applicable aux agents contractuels de l'Etat, contient une disposition qui peut s'interpréter de la sorte, à savoir que l'interdiction d'avoir des intérêts dans une société subsiste « pendant une période de cinq ans, pour l'agent de l'Etat, visé à l'alinéa précédent, qui serait nommé dans un service n'exerçant plus ce contrôle ou qui cesserait ses fonctions » (souligné par l'EEG). Il a aussi été indiqué sur place que la culture de travail qui implique des consultations de la hiérarchie sur beaucoup de décisions, y compris toutes les décisions « sensibles », permettait d'exercer un certain niveau de contrôle « à quatre yeux ».
99. Pour les fonctionnaires de l'Etat, hormis le serment prêté au moment de l'entrée en fonction, la Loi n° 975 rappelle le secret professionnel prévu par le Code pénal et il introduit une obligation de discrétion professionnelle qui porte aussi sur les documents et informations détenues (art. 10 et 11)<sup>28</sup>. Des dispositions identiques existent dans la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune, et des dispositions similaires existent dans la Loi n° 1.228 du 10 juillet 2000<sup>29</sup>.

---

quelconque dans une affaire dont il était chargé d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation. »

<sup>26</sup> Art. 308-1 CP : « Sous les peines portées à l'article précédent [emprisonnement d'un à 6 mois, et amendes de € 2250 à 9000], interdiction est faite aux membres de tout conseil, commission ou comité consultatif de caractère administratif de divulguer les faits, les informations ou le contenu des documents dont ils ont eu connaissance en raison de leur qualité, de les communiquer à des tiers ou d'en faire usage personnellement, sauf l'autorisation du Gouvernement. »

<sup>27</sup> Celui-ci interdit les pourboires, cadeaux et gratifications au personnel hospitalier (art. 62). Les dons fait à l'établissement sous forme d'équipements, ou autres, peuvent être acceptés mais doivent être approuvés par le Conseil d'administration de l'hôpital et le Conseil de Gouvernement.

<sup>28</sup> Article 10 – « *Indépendamment des règles instituées par le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.*

*Tout détournement, toute communication contraire aux règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.*

*Un fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précédent qu'avec l'autorisation du chef de département intéressé ».*

Article 11 – « *Tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, doit s'abstenir, soit pour son propre compte, soit pour le compte de toute autre personne physique ou morale, de toute démarche, activité ou manifestation incompatible avec la discrétion et la réserve qu'impliquent ses fonctions* ».

<sup>29</sup> Article 9 : « *Les greffiers, quelle que soit leur position, doivent s'abstenir, soit pour leur propre compte, soit pour celui de toute autre personne physique ou morale, de toute démarche, activité ou manifestation incompatible avec la discrétion et la réserve qu'impliquent leurs fonctions* »

## Signalement des cas de corruption

100. Chaque agent public est tenu d'une obligation de dénonciation des infractions dont il aurait eu connaissance, aux termes de l'article 61 du Code de procédure pénale (CPP), ainsi libellé : « *Toute autorité, tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis, sur le champ, au procureur général et de transmettre à ce magistrat tous renseignements, documents et actes pouvant permettre d'en poursuivre la répression.* » En vertu d'un principe général, il existe par ailleurs la possibilité pour tout fonctionnaire ou agent de l'Etat d'alerter sa hiérarchie s'il est confronté à des faits de corruption, sur le fondement d'une règle générale de saisine de son supérieur hiérarchique ou chef de service, dans les cas où les problèmes qu'il rencontre ne peuvent être réglés à son niveau en raison de leur importance, complexité ou des conséquences qu'ils peuvent avoir, qui appréciera les mesures à prendre (source : Guide pratique de la Fonction publique). Il n'existe pas de dispositif administratif spécifique destiné à protéger les agents publics (ou leur carrière) qui auraient signalé de tels agissements contre d'éventuelles mesures de vengeance. Seules les incriminations pénales relatives aux menaces (articles 230 à 235) sont actuellement susceptibles d'être éventuellement appliquées pour des cas impliquant un danger physique ou moral particulier.
101. Des représentants des experts comptables ont également attiré l'attention de l'EEG sur l'existence de l'article 64 du CPP qui, au-delà de l'obligation applicable aux agents de l'Etat vue précédemment, prévoit que « Toute personne ayant acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit peut le dénoncer. »

## Procédures disciplinaires

102. Certaines professions comme les magistrats et policiers sont assujettis à des règles spécifiques (voir paragraphes 20, 29 et 31). Pour les fonctionnaires de l'Etat en général, la Loi n° 975 du 12 juillet 1975 prévoit plusieurs sanctions disciplinaires, applicables en complément d'éventuelles poursuites pénales (art.41): l'avertissement; le blâme; l'abaissement de classe ou d'échelon; la rétrogradation; l'exclusion temporaire de fonction pour une durée de trois mois à un an; la mise à la retraite d'office; la révocation. Une exclusion temporaire de fonction pour une durée de trois mois au plus peut, en outre, être prononcée à titre de sanction principale ou complémentaire. Des dispositions identiques existent pour les fonctionnaires de la Commune dans la loi n° 1.096 du 7 août 1986 (art. 12 et 36). Les enquêtes disciplinaires sont menées par le Directeur de la fonction publique pour ce qui est des agents de l'Etat (les fonctionnaires de la Commune relevant d'un régime spécifique). Un conseil de discipline (article 45 dans la loi n°975) composé de six membres se prononce sur les sanctions en cas de faute grave d'un fonctionnaire. Dans un cas qui serait transmis à la justice, une procédure disciplinaire serait normalement interrompue jusqu'au rendu du verdict et les éventuelles conséquences tirées de ce qu'un agent ne remplirait plus les conditions d'intégrité et de loyauté exigées pour la fonction.
103. La Direction de la Fonction Publique a indiqué que la Principauté connaît en moyenne 3 à 4 affaires disciplinaires chaque année (5 en 2006 et 4 en 2007)<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Pour les deux dernières années, il s'agissait de cas d'indiscipline, de policiers annulant des PV, de menaces sur le supérieur, de violation du secret professionnel, de fausses déclarations dans le travail, de vol (hors du travail) etc.

## b. Analyse

104. Alors que l'administration publique et le rôle de l'Etat pèsent assez lourdement dans l'économie et que certains facteurs créent peut-être des risques (microsociété aux relations étroites entre individus, importance des aides et subventions, pression sur le foncier, importance des activités financières, attractivité en tant que place fiscale privilégiée etc.), les mesures préventives de la corruption au niveau des institutions (transparence, contrôles internes et externes) et des agents publics apparaissent fort peu développées.
105. Concernant la transparence et l'accès aux informations, l'EEG note avec satisfaction que des initiatives ont été prises ces dernières années en vue de rendre plus accessible au grand public la réglementation et la législation de la Principauté. Toutefois, en ce qui concerne les conditions d'accès et le régime applicable aux documents administratifs, ceux-ci ne sont pas précisés et il est dès lors difficile de dire s'il importe qu'une personne doive justifier ou non d'un intérêt particulier pour obtenir tel ou tel type de document administratif. Lors des entretiens de l'EEG, les efforts entrepris par le gouvernement en matière de communication (généralisation des sites internet d'information, structures aidant à l'obtention de documents administratifs etc.) ont été salués par divers interlocuteurs comme un résultat de l'accès de la Principauté au Conseil de l'Europe. Toutefois, la délivrance d'informations reste considérée comme faisant partie du pouvoir discrétionnaire de l'administration et dans les dossiers qui intéressent notamment les médias, les informations doivent être demandées par écrit et donner lieu à un entretien avec le Ministre d'Etat qui peut alors approuver la demande; comme cela a été expliqué à l'EEG, il s'agit là d'un système pyramidal général de fourniture des informations qui a été mis en place il y a quelques années et qui fait que seuls les hauts responsables sont habilités à donner des informations. L'EEG relève à ce propos que les règles sur le secret professionnel et la discrétion professionnelle, applicables à l'administration, sont perçues comme d'application stricte à Monaco. Enfin il est ressorti de divers entretiens avec les autorités monégasques que les possibilités de recours du droit commun administratif (recours gracieux, hiérarchique et juridictionnel, voir paragraphe 84) contre les décisions de refus de communiquer des rapports, dossiers ou autres informations sont mal connues.
106. L'EEG note que la Principauté se trouve encore dans une phase de mutation et que les choses changent petit à petit ; dans le contexte de la modernisation de l'Etat, Monaco devrait permettre plus largement au public et aux diverses institutions de participer aux efforts en matière de contrôle de l'activité des administrations de l'Etat et de prévention de la corruption en permettant, par exemple, de mieux identifier d'éventuels dysfonctionnements ou gaspillages de deniers publics, d'apprécier le travail réel accompli, de rendre plus difficiles les conflits d'intérêts dans leurs différentes manifestations possibles etc. Par ailleurs, en dépit de certains progrès accomplis ces dernières années concernant le statut de certains documents (disponibilité de ceux relatifs aux lois de finance par exemple), d'autres restent confidentiels (comme par exemple les rapports de la Commission Supérieure des Comptes<sup>31</sup>, du Contrôleur Général des Dépenses, de l'Inspecteur Général de l'Administration) ou seraient très difficiles à obtenir, comme par exemple une décision de justice. L'EEG recommande donc **a) d'adopter un cadre législatif de base qui libéralise l'accès aux documents et informations détenus par l'Etat et qui prévoit la motivation des décisions de refus et les conditions dans lesquelles la délivrance peut exceptionnellement être refusée ; b) de mettre en place un dispositif qui permette de réexaminer sur des bases objectives, le cas échéant, les refus de délivrance de ces**

---

<sup>31</sup> Comme indiqué au paragraphe 86 et à la note 22 de bas de page, ce n'est plus le cas des rapports de la CSC à compter de juillet 2008.

**informations ; c) de rendre public un plus grand nombre de documents importants qui témoignent de l'action et du fonctionnement de l'administration.**

107. L'EEG s'est beaucoup interrogé sur le contrôle de l'administration. En ce qui concerne la transparence des décisions de l'administration, l'EEG note avec satisfaction l'existence de la loi adoptée en 2006 sur la motivation des actes administratifs (loi n° 1.312 du 29 juin 2006) est à saluer. Pour l'heure, l'Inspecteur Général de l'Administration mène des actions afin d'en faire une pratique répandue et il resterait difficile, même pour le Conseiller en charge de la Médiation, d'intervenir à propos de décisions rendues dans des domaines où le pouvoir discrétionnaire est traditionnellement important (par exemple dans le domaine de l'immigration et du séjour, des prestations sociales et professionnelles pour ne citer que les domaines les plus fréquemment mis en cause par des personnes recourant au Conseiller). Des initiatives de sensibilisation, telles que la table ronde organisée en juin 2008, semblent donc opportunes.
108. La Principauté monégasque dispose d'un cadre institutionnel étatique élaboré. Malgré la modeste taille du pays, on retrouve bon nombre d'organes – présents dans des Etats plus grands – exerçant sous une forme ou une autre un contrôle de l'administration. Toutefois, l'EEG constate que d'une façon générale, l'ensemble des organes appelés à exercer un contrôle horizontal à l'égard des (autres) services, ce qui leur permettrait de détecter d'éventuels problèmes liés à la corruption, ne disposent pas de cette prérogative ou ne l'exercent pas ou très peu. Ainsi, les entretiens ont montré que l'Inspecteur Général de l'Administration (IGA) ne procède pas à des inspections – régulières ou autres – dans les autres services et l'institution ne dispose pas de moyens humains dédiés et spécialisés pour le faire. De ce fait, il n'est probablement pas surprenant que l'IGA ne mène pas d'inspections en pratique. Le contrôle exercé par la Commission Supérieure des Comptes est un contrôle essentiellement formel des finances. Il en va de même du Contrôleur Général des Dépenses. Ces deux dernières institutions n'exercent que très peu ou pas de contrôles sur place en pratique, et les contrôles d'opportunité ou d'efficience sont quasi inexistant<sup>32</sup>. Par ailleurs, comme cela a été expliqué à l'EEG, la culture institutionnelle de travail fait que les dysfonctionnements éventuels ne sont pas signalés par les services administratifs qui tendent à régler ceux-ci en interne et/ou consultent leur autorité de tutelle, voir le Prince, avant toute action (il en va de même lorsqu'une infraction pénale ou autre est découverte : l'autorité de tutelle est avisée avant toute transmission éventuelle au parquet.). Pour détecter certains types de dysfonctionnement ou infractions, encore faut-il disposer d'une fonction de contrôle interne (même dans le contexte de Monaco), or celui-ci n'est généralement pas prévu<sup>33</sup>, probablement du fait de l'existence de l'IGA vue précédemment. Il s'agit là d'une fonction importante dans le contexte de Monaco où des mesures comme la rotation (pour les membres de services chargés de fonctions de contrôle ou de délivrance d'autorisations) sont difficiles à mettre en œuvre.
109. Dans le cadre des relations interinstitutionnelles, le parlement lui-même dispose de (trop) peu de prérogatives pour être en mesure d'exercer un contrôle quelconque<sup>34</sup>. Au final, du fait que le

---

<sup>32</sup> Le Contrôleur des Dépenses a eu l'occasion de constater que des véhicules électriques acquis par un service valaient cinq fois plus cher que des véhicules équivalents normaux et tombaient en panne après 1ans ; cela avait donné lieu à des remarques de la part du contrôleur au responsable du service concerné. La Commission Supérieure des Comptes, questionnée à propos du recours aux critères d'efficience, de rendement, et d'efficacité dans son travail, a répondu avoir en fait encouragé le Contrôleur des Finances à utiliser ces critères.

<sup>33</sup> Dans certains cas, le Directeur d'un service donné a, de sa propre initiative, mis en place un mécanisme interne (ainsi, le Directeur des Services Fiscaux a demandé à ses deux directeurs adjoints d'exercer une fonction de contrôle interne)

<sup>34</sup> Malgré les transformations récentes de la Principauté, le Conseil National n'est pas encore en mesure de proposer une loi sans l'accord du gouvernement, la Constitution ne prévoit pas sa faculté de constituer des commissions d'enquête parlementaire, et s'il vote le budget, il n'exerce en revanche aucun contrôle direct sur l'exécution de celui-ci (il reçoit le rapport de la Commission Nationale des Comptes et peut seulement le commenter). Selon des parlementaires rencontrés

Ministre d'Etat et le Prince sont très impliqués dans la gestion au quotidien des affaires de la Principauté, que c'est à eux que la plupart des autorités rendent des comptes, et qu'ils exercent diverses facultés en pratique directement ou par le biais du gouvernement, on peut dans une certaine mesure considérer qu'ils sont les organes de contrôle principaux de l'administration. De l'avis de l'EEG, il s'agit là d'un contrôle de nature générale, qui ne saurait se substituer à des mécanismes internes et externes de contrôle d'efficacité, de qualité, de processus etc. Par ailleurs, la nature de la corruption fait que celle-ci reste difficile à détecter et à combattre sans une démarche volontariste, basée sur les mécanismes prévus en droit. A cet égard, l'EEG s'est presque toujours vu répondre par les organes administratifs de contrôle que les questions de corruption, et plus généralement la détection des infractions pénales ne les concernaient pas (malgré notamment le devoir de signalement tiré du code de Procédure Pénale, applicable aux autorités).

110. Actuellement aucun organe intervenant sous une forme ou une autre dans le contrôle de l'administration ne présente de garanties d'indépendance. C'est le cas de la Commission Supérieure des Comptes (dont les membres sont nommés par le Prince pour 5 ans, sans autre précision). Cette institution, qui ne dispose pas d'un quelconque pouvoir coercitif ou de la faculté de faire des recommandations et d'en vérifier le suivi, ni de la faculté de mener des contrôles ad hoc de sa propre initiative dans des domaines autres que ceux touchant à la vérification des comptes. Cette institution apparaît ainsi nettement en retrait par rapport à ses homologues étrangers. Au moment de la visite, un projet de nouveau statut était à l'étude, visant à permettre à la Commission d'agir de sa propre initiative et à étendre le champ de contrôle à la plupart des entités bénéficiant de fonds publics. Le projet de loi prévoyait aussi de doter la commission des services d'experts externes et de lui permettre de publier son rapport. La version finale du texte a été adoptée après la visite (Ordonnance souveraine du 2 juillet 2008). De l'avis de l'EEG, un certain nombre de questions restent toutefois ouvertes, en particulier : les garanties d'indépendance de l'institution, son rôle et la portée de son contrôle, ses pouvoirs. L'EEG recommande de **a) renforcer l'Inspection Générale de l'Administration et la Commission Supérieure des Comptes, en leur confiant de véritables fonctions et pouvoirs d'audit, d'inspection et de contrôle selon le cas, et en modernisant leurs méthodes de travail; b) doter les membres de la Commission de garanties d'indépendance adéquates; c) faire en sorte que la Commission puisse intervenir à l'égard du plus grand nombre possible d'entités bénéficiant de financements publics.**

#### Incompatibilités, conflits d'intérêts, cadeaux, codes de conduite

111. Le droit monégasque n'offre pas de définition de l'administration et de ses agents et il utilise indifféremment une grande variété de concepts, autant en droit pénal qu'en droit administratif pour désigner les personnels travaillant pour l'Etat. Même si l'EEG s'est vu indiquer sur place que tous ceux qui travaillent dans l'administration (y compris les membres du gouvernement et les conseillers spéciaux) tombaient forcément dans la catégorie des fonctionnaires ou des agents contractuels, et même si elle est disposée à accepter le principe selon lequel le droit monégasque n'a pas besoin d'être très strict et précis, un certain nombre d'interrogations demeurent.
112. Compte tenu du poids de l'Etat dans l'économie, y compris au travers d'entreprises d'Etat, de concessions de service public, d'associations en charge d'une activité d'intérêt général, de multiples conseillers spéciaux etc., il n'est pas toujours clair si ces personnels sont couverts par

---

sur place, le parlement lui-même n'est souvent pas en mesure d'obtenir des informations importantes dans leur intégralité, comme par exemple des rapports d'audit spécifiques dont il n'obtient généralement que des extraits.

les notions de fonctionnaires, préposés, autorité, agent public etc. présentes dans les dispositions pénales et administratives relatives aux droits et obligations des agents publics. La même question se pose pour ce qui est des agents de la commune de Monaco. Dans certains cas, des interlocuteurs – agents contractuels – ont indiqués être soumis au statut des fonctionnaires de l'Etat (et non celui des agents contractuels de l'Etat). L'EEG relève également que l'article 1<sup>er</sup> du règlement relatif au statut des agents contractuels semble bel et bien prévoir des agents à statut particulier, auxquels il ne s'applique pas. Aux fins d'une compréhension et prise en compte univoque de leurs obligations par les divers personnels, et donc d'assurer l'effectivité des règles existantes, l'EEG recommande de **clarifier les catégories de personnels concernés par les dispositions administratives et pénales touchant aux droits et obligations des fonctionnaires et contractuels, et de s'assurer que ces dispositions couvrent toutes les catégories pertinentes de personnels agissant pour le compte de l'Etat ou de la commune.**

113. Il apparaît que dans l'ensemble, la problématique de la lutte contre la corruption sous diverses formes n'a pas été prise véritablement en compte à ce jour, au niveau de la gestion des ressources humaines de la Principauté. Les dispositions existantes, contenues dans la réglementation nationale et de la commune, concernent certains types seulement de conflits d'intérêts et ne constituent donc pas un outil général de prévention de tels conflits dans leurs diverses manifestations. De plus, l'EEG a constaté sur place que les rares dispositions administratives existantes (sur les incompatibilités en général et certains conflits d'intérêts) sont généralement méconnues, tout comme les dispositions des articles 112 et 308-1 du Code Pénal (en matière de prise illégale d'intérêts et délit d'initié) qui sont pourtant d'application générale<sup>35</sup>. Occasionnellement, un ou deux membres de l'administration ont indiqué que c'est en vertu du bon sens qu'ils s'abstiendraient de participer à une décision dans un dossier dans lequel ils pourraient avoir des intérêts, quand d'autres indiquaient ne voir aucun problème à ce qu'ils participent à la négociation d'un contrat avec une entreprise appartenant à un de leurs proches. La Direction de la Fonction publique a confirmé que les formations actuelles (lors du recrutement ou par la suite) n'abordaient pas les questions d'intégrité et d'éthique, dont la corruption.
114. Comme indiqué à la partie descriptive, il existe des lacunes importantes en matière de règles de conduite sur l'intégrité et la prévention de la corruption, ainsi qu'en matière de règles relatives aux cadeaux et autres gratifications/avantages (distinctions honorifiques, emploi ou stage pour un proche) etc. Ces lacunes sont d'autant plus grandes que rien n'est prévu pour des agents aussi cruciaux pour la lutte contre la corruption que les policiers et les magistrats (les dons en espèces sont même reconnus au niveau de la police<sup>36</sup>). A l'exception - peut-être - du règlement applicable en la matière aux agents contractuels de l'Etat (elles aussi méconnues), il n'existe pas de restrictions qui viendraient encadrer les cas où des agents publics iraient travailler dans le secteur privé et pourraient y abuser de leurs réseaux relationnels ou de leur connaissance des mécanismes administratifs et décisionnels (ou simplement se voir offrir ainsi un poste attrayant par une société pour avoir rendu par le passé certaines décisions administratives à l'avantage de celle-ci).
115. L'EEG considère qu'une réforme urgente et d'ensemble est nécessaire afin de compléter et préciser les droits et obligations des agents publics dans le sens d'une prise en compte de l'intégrité et de la prévention de la corruption. Le projet de modernisation de l'administration et de

---

<sup>35</sup> A titre d'exemple, lors de la table ronde que l'EEG a eu avec une dizaine de représentants de la commune, il a été indiqué qu'aucune disposition préventive de la corruption (cadeaux, conflit d'intérêt etc.) existait pour le personnel de la commune.

<sup>36</sup> Les services de la Sûreté Publique n'ont pas de réglementation sur les cadeaux de fin d'année en nature ou périssables ; par ailleurs, une note de service prévoit que les cadeaux en espèces doivent en principe être versés à la caisse de l'amicale et enregistrés.

réforme du statut de la fonction publique en cours constitue une bonne occasion d'intégrer les diverses améliorations qui s'imposent. L'EEG recommande de **a) compléter rapidement – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – les droits et obligations des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat et de la commune par des dispositifs anti-corruption, en particulier réglementer les conflits d'intérêt plus généralement et réglementer de manière restrictive la question des cadeaux ; et b) prévoir des mécanismes de contrôle du respect de ces obligations.**

116. Selon l'expérience du GRECO, il s'avère indispensable que les textes réglementaires nouveaux ou existants (lorsqu'ils comblent des vides importants ou quand les dispositions existantes sont méconnues) soient accompagnés d'actions complémentaires en matière de formation, d'orientation et de sensibilisation, non seulement à destination de l'ensemble de l'administration mais aussi à destination du public. L'EEG recommande **s'agissant de l'ensemble des agents de l'Etat et la commune – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – a) d'inclure les questions de prévention de la corruption dans la formation initiale des nouveaux agents; b) d'engager pour l'ensemble des services et des agents en poste des actions de formation et de sensibilisation aux nouvelles règles recommandées dans ce rapport et en profiter pour informer le public du comportement attendu de la part des agents publics ; et c) d'adopter et diffuser un code de conduite ou d'éthique pour les agents publics qui puisse servir de référence dans les situations concrètes.**
117. Pour ce qui est des autres catégories d'agents publics, en particulier les élus, aucune réglementation administrative ou pénale en matière de corruption ne semble leur être applicable, en dehors d'un principe général (d'ordre éthique et non sanctionnable) que se sont imposés les membres du Conseil National en matière de prévention des conflits d'intérêt. L'EEG n'a pu déterminer sur place si les dispositions des articles 112 et 308-1 CP (en matière de prise illégale d'intérêts et de délit d'initié, respectivement) étaient applicables aux parlementaires, mais les autorités ont indiqué après la visite que ce n'était effectivement pas le cas. De l'avis de l'EEG, il est nécessaire que des initiatives claires et effectives soient prises afin d'encadrer les risques de conflits d'intérêts ou d'enrichissement injustifié des élus nationaux et communaux. Ces personnes sont sujettes à des risques non négligeables dans la mesure où il n'existe pas non plus de dispositif incriminant la corruption de membres d'assemblées publiques, une autre lacune que la Principauté devrait s'efforcer de combler mais qui relève du troisième cycle d'évaluations du GRECO. L'EEG recommande **d'introduire un mécanisme de gestion et de contrôle des conflits d'intérêts des membres d'assemblées publiques élues.**

#### Signalement des soupçons de corruption, protection des donneurs d'alerte

118. Il ressort des entretiens tenus avec divers services administratifs et autres, qu'il règne une forte hiérarchisation au sein de l'appareil d'Etat ; ainsi, lorsqu'une infraction est découverte ou qu'une mesure de redressement doit être prise, le service concerné informe en principe son Conseiller de tutelle qui en avise si besoin le Ministre d'Etat qui ira à son tour en tenir informé le Prince. De l'avis de l'EEG, cette façon de faire peut poser un problème du point de vue de la lutte contre la corruption et de la détection de possibles affaires dès lors que la hiérarchie est consultée trop systématiquement et pourrait dès lors être tentée d'éviter d'ébruiter une affaire pour préserver la bonne image du service, et donc à protéger une personne d'éventuelles conséquences pénales de ses actes. Le fait est que peu ou pas d'affaires de corruption ont été recensées à ce jour. Le devoir de signalement à la justice des délits et des crimes (dont la corruption) qui existe pour les administrations et les agents publics en vertu de l'art. 61 du Code pénal est un garde fou important dans ce contexte (de même que l'art. 64 du Code de procédure Pénale qui rappelle que toute personne conserve la faculté de dénoncer aux autorités pénales tout crime ou délit).

Toutefois, l'EEG a été informée que l'art. 61 n'est pas utilisé en pratique : les personnes désireuses de dénoncer des agissements répréhensibles le font par lettre anonyme adressée à la justice, généralement avec copie au Prince, mais les exemples donnés à l'EEG concernaient surtout des plaintes de citoyens pour des questions de peu d'importance. L'EEG a été avisée que la justice s'efforçait d'y donner suite lorsque les faits allégués semblent suffisamment graves ou sérieux. L'EEG considère que le devoir de signalement tiré du Code pénal doit pouvoir jouer en pratique et que pour cela des mesures sont probablement nécessaires : rappeler l'existence de cette obligation, clarifier que l'obligation de signalement de soupçons en toute bonne foi n'est pas passible de sanctions pour diffamation et ne s'oppose pas au principe de respect de la hiérarchie, ni au secret professionnel tirée du Code Pénal ou encore à l'obligation de discrétion des fonctionnaires et gents contractuels en vertu de leur statut respectif. Enfin, l'EEG relève qu'il manque à Monaco d'autres mesures incitatives qui protégeraient au plan administratif contre toute forme de rétorsion interne l'agent et sa carrière dès lors qu'il/elle aurait signalé en toute bonne foi un soupçon de corruption (ou autre infraction). L'EEG estime également que des mécanismes de protection pourraient être utiles dans le cadre d'une participation des donneurs d'alerte à des procédures judiciaires en tant que témoin. Au vu de la situation, l'EEG recommande a) **de rappeler à tous les agents publics et administrations le devoir de signalement des infractions, prévu à l'article 61 du Code pénal, en précisant si nécessaire que celui-ci permet de signaler directement les soupçons d'infractions aux autorités judiciaires sans passer par la hiérarchie, et qu'il est compatible avec les autres obligations professionnelles (secret, discrétion, respect de la hiérarchie notamment); b) d'introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent en toute bonne foi des soupçons d'infractions; c) de compléter ce dispositif de protection administrative par des mesures applicables aux témoins dans le cadre des procédures judiciaires portant sur des infractions de corruption.**

## VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Définition générale, constitution

119. Les associations (y compris les fédérations) sont régies par la loi n° 1.072 du 27 juin 1984, complétée par l'Arrêté Ministériel n° 84-582 du 25 septembre 1984. Le statut mis en place prévoit que les associations poursuivent un but non lucratif. Au moment de la visite sur place, le Département de l'Intérieur avait enregistré 678 associations et fédérations dont 85 reçoivent des subventions publiques (notamment pour organiser certains événements médiatisés dans le domaine du sport – formule 1, tennis etc.). Les fondations sont régies par la loi n°56 du 29 janvier 1922. Ce sont des établissements privés avec affectation perpétuelle ou temporaire d'une donation. 18 fondations sont recensées.
120. Le droit monégasque reconnaît les formes suivantes de sociétés : Société en Nom Collectif (SNC), Société en Commandite Simple (SCS), Société Anonyme Monégasque (SAM), Société en Commandite par Actions (SCA), Société à Responsabilité Limitée (SARL), Société Civile. Les sociétés holdings sont interdites par l'Ordonnance Souveraine n°3.157 du 17 janvier 1946. 12.133 sociétés étaient enregistrées au moment de la visite (57 SNC, 492 SCS, 1200 SAM, 245 SARL, 9943 Sociétés civiles, 100 sociétés d'assurance et 91 filiales de sociétés étrangères (essentiellement des filiales de banques ou sociétés françaises). Les diverses formes de sociétés sont régies par plusieurs textes (loi, ordonnances souveraines, Code Civil, Code de Commerce etc.) mais depuis la Loi n°1331 du 8 janvier 2007, qui introduit les SARL pour faciliter

la création d'entreprise par les petits entrepreneurs, la procédure d'établissement a été unifiée. Celle-ci doit être demandée par courrier au Gouvernement Princier, lequel donne rapidement un accord de principe après un bref examen du dossier et le dépôt des statuts. Ce dépôt des statuts permet à la société de se constituer et de commencer ses démarches d'installation. Pendant ce temps, la procédure d'autorisation est menée, incluant notamment une enquête administrative et un travail de renseignement par la police. Après la délivrance de l'autorisation, l'immatriculation a lieu, avec l'octroi d'un code d'activité et d'un code employeur. Ce n'est qu'à ce moment là que la société est pleinement constituée et qu'elle est opposable aux tiers. Pour ce qui est des sociétés de personnes, toute société - quelle que soit sa forme - doit avoir des directeurs ou fondateurs résidant sur place. Cela ne vaut donc pas pour les entités créées par des sociétés elles-mêmes. Les décisions d'approbation relèvent d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration ; l'EEG a été avisée qu'il existe une « jurisprudence » assez homogène sur les refus. La Loi n°1331 de janvier 2007 a également harmonisé le mécanisme de radiation des sociétés, à partir de celui qui était prévu dans une loi N° 767 de 1864 concernant les SA et SCA. Ainsi, depuis 2007, pour toutes les formes de sociétés, lorsque l'entité n'a plus de chiffre d'affaire notable depuis 6 mois, ou n'a plus de locaux, ou de salariés, ou lorsque son objet a changé en pratique, les dirigeants sont convoqués devant la commission de contrôle pour s'expliquer. Le manque d'activité, notamment, est détecté à l'occasion de réunions tenues deux fois par an entre la Direction de l'Expansion Economique et les services fiscaux. Lors de la dernière réunion de la commission de contrôle qui a précédé la visite de l'EEG, dans 14 dossiers 13 retraits d'agrément ont été prononcés (une trentaine de retraits sont opérés annuellement).

121. Le droit monégasque reconnaît aussi l'institution anglo-saxonne du trust, réglementée par la loi n° 214 du 27 février 1936 telle que modifiée par la loi n° 1.216 du 7 juillet 1999 et l'Ordonnance Souveraine d'application n 14.346 du 2 mars 2000. Il ne s'agit pas à proprement parler de personnes morales, mais le droit monégasque prévoit que les *trustees* doivent au moins comprendre une personne morale de Monaco, prise sur une liste dressée à cet effet. Les trusts sont enregistrés auprès du Greffe de la Cour d'Appel. La liste est tenue par le 1<sup>er</sup> Président qui peut refuser par ordonnance motivée l'inscription d'un trust, mais il n'est pas mené de contrôle approfondi de l'objet, des bénéficiaires ou de l'origine des fonds). Les *trustees* sont assujettis aux obligations de la loi anti-blanchiment.

#### Enregistrement et mesures destinées à instaurer la transparence

122. En ce qui concerne les associations et fondations, il n'existe pas de registre à proprement parler. Pour les fondations, cela ne se justifie pas compte tenu de leur faible nombre. Pour les associations, il existe en pratique une liste des entités sur le portail du gouvernement et celle-ci comprend certaines informations de base (date de création, objet, siège etc.). Les informations concernant les responsables, en dehors des cas où les entités les publient elles-mêmes sur un site Internet, sont accessibles au Cabinet de l'Intérieur et au service qui reçoit les demandes de création. Mais comme il s'agit d'informations nominatives, elles ne sont pas accessibles aux divers services du Département de l'Intérieur (dans le cadre de la coopération administrative, quelques services peuvent toutefois être renseignés en cas de stricte nécessité). Quelques services externes aussi, parmi lesquels le SICCFIN, peuvent demander au Département de l'Intérieur de leur communiquer ces informations. Le public, en revanche, n'y a pas accès (le portail internet du gouvernement contient une simple liste des associations monégasques avec leurs coordonnées). L'association constituée entre Monégasques est soumise à un régime déclaratif auprès du Secrétariat Général du Ministère d'Etat dans le mois de sa formation. L'association constituée entre Monégasques et étrangers ou entre étrangers est soumise à l'obtention d'une autorisation administrative qui doit être déposée au Secrétariat Général du Ministère d'Etat. Les associations et fédérations bénéficiant de subventions publiques font l'objet

de contrôles de la part du Contrôleur Général des Dépenses. Les fondations sont quant à elles soumises à autorisation, au contrôle d'une Commission de surveillance, et sont publiées au Journal de Monaco. Il a été indiqué à l'EEG que les subventions aux associations sont allouées sans critères d'attributions prédéterminés<sup>37</sup>.

123. En ce qui concerne les sociétés, c'est une section de la Direction de l'Expansion Economique qui est chargée de la tenue du registre du commerce et de l'industrie. Elle procède à l'immatriculation, la modification et la radiation des commerces et des sociétés, des agents commerciaux, des sociétés civiles etc. Elle délivre également les extraits nécessaires à l'accomplissement de formalités. Le registre est informatisé et comprend les informations relatives aux associés et à leur adresse, au siège de l'entité, sa structure financière, le dernier bilan financier et comptable etc. Il a été indiqué à l'EEG que toute personne peut demander un extrait du registre et obtenir des informations de base. L'ensemble des informations détenues dans le système central, à l'exception des bilans, est accessible directement à seulement 2 personnes des services fiscaux et aux employés du SICCFIN. Il a été indiqué que c'est en raison de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires, que les autorités pénales n'ont accès à l'ensemble des informations que sur réquisition judiciaire et de mémoire des employés rencontrés par l'EEG, une telle réquisition n'est jamais intervenue ces dernières années.
124. Diverses autres mesures destinées à assurer la transparence des personnes morales existent, parmi lesquelles : a) pour toutes les sociétés sauf les SAM, les transferts de part doivent être approuvés par les autorités ; b) l'abolition en 2004 de la possibilité pour les sociétés d'émettre des actions ou titres de participation au porteur et les titres existants à cette date ont, en principe, dû être convertis en titres nominatifs dans un délai d'un an à compter de la nouvelle réglementation (d'autres instruments au porteur continuent d'exister, comme par exemple « les bons de caisse », délivrés par les établissements bancaires); c) la loi n° 1144 du 26 juillet 1991, telle que modifiée par la suite, interdit « de se substituer à une autre société » (prête-noms) ; d) l'article 10 bis de l'ordonnance du 5 mars 1895 relative aux sociétés anonymes et en commandite par actions prévoit qu'une personne ne peut pas faire partie de plus de huit conseils d'administration de sociétés commerciales ayant leur siège social à Monaco ; e) comme dans les autres pays, les sociétés gérant des services financiers sont soumises à des règles et des contrôles plus stricts que les autres sociétés (cf loi n° 1.338 du 7 septembre 2007).

#### Limitations imposées à l'exercice de leurs fonctions par des personnes morales ou physiques

125. Avec l'introduction en juin 2008 de la responsabilité pénale des personnes morales pour toutes les infractions, y compris de corruption, le catalogue des sanctions permet désormais d'appliquer des peines complémentaires qui permettraient d'interdire à une société l'exercice d'un certain type d'activité ou de participer à des procédures de passation de marchés publics.
126. Pour les sociétés et les associés soumis à autorisation, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de refuser ladite autorisation lorsque les garanties de moralité des personnes considérées sont insuffisantes. Par ailleurs, l'autorisation d'exercer une activité économique peut être retirée ou suspendue pour les associés de sociétés de personnes qui ne présentent plus les garanties de moralité suffisantes, en vertu du chiffre 5° de l'article 9 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991. Pour les sociétés commerciales, les articles 587 à 591 du Code de commerce interdisent à une personne condamnée pour faillite personnelle de faire le commerce, de diriger, d'administrer ou de contrôler toute entreprise ou société commerciale.

---

<sup>37</sup> Toutefois, depuis le 2 juillet 2008 et en vertu de l'article 2 de l'Ordonnance souveraine n° 1.706, il est prévu que « peuvent bénéficier de subventions, dans le respect des règles budgétaires, les personnes morales de droit privé, monégasques ou étrangères, qui exercent une activité d'intérêt général, d'utilité publique ou contribuant à la notoriété de la Principauté ».

127. Il a été préparé un projet de loi n° 755, « relatif aux incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle », actuellement déposé sur le bureau du Conseil National. Le texte prévoit une incapacité d'exercer directement ou par personne interposée, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, toute activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle, qui serait la conséquence immédiate de toute condamnation définitive, sans sursis, à une peine criminelle, ou de toute condamnation définitive, sans sursis, à une peine d'emprisonnement, pour vol, recel, banqueroute, escroquerie, abus de confiance, fraude en matière de chèques, fraude commerciale, soustraction de deniers publics, blanchiment du produit d'une infraction, faux en écriture privée de commerce ou de banque, infraction aux lois et règlements sur les jeux de hasard, les loteries, les prêts sur gages ou usuraires (article 1<sup>er</sup> du projet de loi). Le projet de loi prévoit au demeurant que les mesures d'incapacité précitées s'appliquent à l'exercice de toute fonction d'administration ou de direction d'une société anonyme ou en commandite par actions ; elle entraînerait également la démission d'office des dirigeants d'édites sociétés.

#### Législation relative à la responsabilité des personnes morales, sanctions et autres mesures

128. Des textes spécifiques prévoient jusqu'alors le mécanisme de responsabilité pénale des personnes morales seulement pour certaines infractions comme le terrorisme ou son financement, et le faux monnayage. Le principe de responsabilité générale – pour toutes les infractions – faisait l'objet d'un projet de loi examiné par le Conseil national au moment de la visite. La Loi en question (Loi 1349 du 25 juin 2008) a finalement été adoptée et promulguée en juillet 2008<sup>38</sup>. Désormais, le Code Pénal prévoit (art. 4-4) que « toute personne morale, à l'exclusion de l'Etat, de la commune et des établissements publics, est pénalement responsable comme auteur ou complice (...) de tout crime, délit ou contravention lorsqu'ils ont été commis pour son compte, par l'un de ses organes ou représentants. » Le dispositif ne s'applique pas à certaines entités (notamment les associations et groupement politiques, les ordres et syndicats professionnels). Les sanctions principales applicables sont l'amende dont les fourchettes sont les suivantes : pour les crimes (par des renvois à l'art. 26 para. 4 CP ) € 18,000 à 900,000 ; pour les délits de corruption, € 18,000 à 450,000 (infractions de corruption active et passive de fonctionnaire ou préposé administratif des articles 113 et 114, et corruption passive d'arbitres et experts de l'art. 118 CP) et € 9,000 à 90,000 (infractions de corruption dans le secteur privé des articles 115 et 119 CP). Des peines complémentaires sont également prévues et comprennent notamment l'exclusion temporaire (maximum 5 ans) ou définitive d'une activité professionnelle ou sociale donnée ou de participer à des marchés publics, le placement sous surveillance judiciaire, la fermeture temporaire (maximum 5 ans) ou définitive d'un établissement, la confiscation des instruments et produits de l'infraction. Le juge peut aussi prononcer la dissolution de l'entité.

#### Déductibilité fiscale

129. L'article 1<sup>er</sup> de la Convention fiscale franco-monégasque du 18 mai 1963 précise que l'impôt sur les bénéfices commerciaux « est établi et recouvré dans les mêmes conditions que l'impôt français frappant les bénéfices des sociétés et autres personnes morales ». L'Ordonnance Souveraine n° 3152 du 19 mars 1964 prise pour l'application de ladite Convention, autorise, sur le fondement des articles 9 et 14, de ne pas considérer comme déductibles les dépenses dites « de facilitation » pour des motifs tirés notamment des règles générales de déduction (par ex. les charges supportées par une entreprise doivent être engagées dans l'intérêt direct de

---

<sup>38</sup> Bulletin Officiel N°7867 du 4 juillet 2008

l'exploitation et s'inscrire dans le cadre d'une gestion normale, déductibilité d'une charge seulement si elle a été inscrite dans la comptabilité de l'entreprise et si des pièces justificatives suffisantes sont disponibles pour établir l'identification du bénéficiaire, la nature et le caractère effectif des prestations rendues).

#### Administration fiscale

130. La direction des services fiscaux peut être amenée à porter à la connaissance des autorités répressives les faits qui lui apparaissent constitutifs du délit de fraude fiscale en déposant une plainte auprès du Procureur Général sur le fondement des dispositions de l'Ordonnance Souveraine n° 653 du 25 août 2006. Cette obligation de signalement ne vaut pas pour d'autres infractions.
131. En application des dispositions combinées de l'article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance Souveraine n° 3085 du 25 septembre 1945 et de l'article 308 du Code Pénal, les agents de la direction des services fiscaux sont tenus au secret professionnel « hors les cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs ». Ainsi, les agents de la direction des services fiscaux sont-ils déliés de ce secret à l'égard du juge, lequel peut exiger par commission rogatoire la communication de tout renseignement d'ordre fiscal, y compris l'accès aux déclarations souscrites par toute personne physique ou morale.

#### Règles comptables et audit

132. Sont seuls tenus à l'obligation de tenir une comptabilité ou des livres de comptes : a) les associations bénéficiant d'une subvention de l'Etat, aux termes de l'article 2 de la loi n° 885 du 29 mai 1970 relative au contrôle financier des organismes de droit privé bénéficiant d'une subvention de l'Etat ; b) les fondations, en vertu de l'article 13 de la loi n° 56 sur les fondations ; c) tout commerçant, ainsi que le stipule l'article 10 du code de commerce, ainsi que les sociétés commerciales (quelle que soit la forme de la société), ainsi que précisé par l'article 51-7 du code de commerce.
133. L'utilisation de factures ou tout autre document ou enregistrement comptables contenant des informations fausses ou incomplètes, ainsi que la double facturation sont passibles de sanctions (fiscales et parfois pénales) en cas de fraude à la TVA et à l'Impôt sur les bénéfices (ISB). Il n'existe pas d'autres situations où cela serait passible de sanctions, sauf à utiliser les dispositions du Code Pénal en matière de faux en écritures (art. 90 et suivants).
134. La destruction ou la dissimulation d'un livre de compte ou de comptabilité sont passibles de sanctions. Lorsque à l'expiration du neuvième mois qui suit la clôture de l'exercice, l'attestation délivrée par un commissaire aux comptes relative notamment à la certification des comptes, à laquelle est annexé un rapport du commissaire aux comptes sur les comptes soumis à l'approbation de l'assemblée générale, n' a pas été adressée au Ministre d'Etat, ce dernier peut désigner un expert comptable à l'effet d'établir un rapport sur la situation et sur les opérations de la société. Tout administrateur ou gérant qui, dans le cas d'information ouverte dans les conditions exposées ci-dessus, aura détruit, soustrait ou dissimulé, ou tenté de détruire, soustraire ou dissimuler, toutes pièces, livres ou documents dont la conservation est prescrite par les lois en vigueur, ou qui aura sciemment donné à l'expert chargé de l'enquête, des informations mensongères sur les opérations de la société, sont punis d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 150 à 3.000 euros, ou de l'une de ces deux peines seulement. (article 40 de La loi 408 du 20 janvier 1945 complétant l'ordonnance sur les sociétés anonymes et en commandite par actions, du 5 mars 1895, notamment en ce qui concerne la nomination, les

attributions et la responsabilité des commissaires). De plus, le fait pour tout dirigeant de ne pas avoir provoqué la désignation d'un ou plusieurs commissaires aux comptes ou de leur refuser la communication de pièces utiles à l'exercice de leur mission, est puni d'un emprisonnement de deux ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal, ou de l'une de ces deux peines seulement (article 51-12 de la loi n° 1331 du 8 janvier 2007 relative aux sociétés). De même, le fait pour tout dirigeant de ne pas établir, pour chaque exercice, l'inventaire, le bilan et le compte de pertes et profits, de ne pas soumettre lesdits documents à l'approbation de l'assemblée des associés et de ne pas transmettre lesdits documents au Répertoire du Commerce et de l'Industrie, est puni d'un emprisonnement de six mois et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal, ou de l'une de ces deux peines seulement (article 51-13 de la loi n° 1331 du 8 janvier 2007 relative aux sociétés).

### Rôle des auditeurs, comptables et autres professionnels

135. Au-delà des établissements financiers, la loi n° 1.162 (la loi anti-blanchiment), article 2, s'applique également aux « personnes (...) qui, dans l'exercice de leur profession, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux à l'exception des avocats ayant acquis dans l'exercice de la défense, des informations relatives à ces opérations. » L'Ordonnance Souveraine n°14.466 de 2000 a précisé la liste de ces personnes qui comprennent notamment les experts-comptables (y compris lorsqu'ils accomplissent des fonctions de commissaire aux comptes), les comptables et une série de professionnels parmi lesquels les syndics de faillite, conseils juridiques et financiers, agents immobiliers, agents d'affaires, marchands de biens, marchands de pierres et métaux précieux, objets d'art et antiquités etc.). Ces professionnels doivent seulement signaler au SICCFIN les soupçons de blanchiment de capitaux ; ils ne sont pas soumis à l'ensemble des exigences de la loi - anti-blanchiment (dont l'obligation d'identification des bénéficiaires ultimes, la conservation des données etc.).
136. A Monaco, il n'existe que des experts-comptables et des comptables agréés. Seuls les experts-comptables peuvent être commissaires aux comptes ou commissaires aux apports. Ils sont investis, aux termes de l'article 51-8 du Code de commerce, d'une mission générale permanente de surveillance avec les pouvoirs les plus étendus d'investigation portant sur la régularité des opérations et des comptes de la société et sur l'observation des dispositions légales et statutaires régissant son fonctionnement. De plus, aux termes de l'article 32 de la loi n° 408 du 20 janvier 1945 (complétant l'ordonnance sur les sociétés anonymes et en commandite par actions du 5 mars 1895, notamment en ce qui concerne la nomination, les attributions et la responsabilité des commissaires), est puni d'un emprisonnement de un à cinq ans et/ou d'une amende tout commissaire qui donne ou confirme sciemment des informations mensongères sur la situation d'une société auprès de laquelle il accomplit sa mission ou qui ne révèle pas au Procureur Général les faits délictueux dont il a eu connaissance à l'occasion de l'accomplissement de cette mission (cela s'applique aux deux formes de sociétés visées par la loi de 1895).

### **b. Analyse**

137. En Principauté, les fondations, dont le nombre est très réduit et l'activité circonscrite à des œuvres caritatives, semblent présenter peu de risques. En revanche, des structures associatives ont été mises en place compte tenu des spécificités de leur secteur d'intervention et parfois pour permettre une gestion plus souple des affaires courantes, en s'affranchissant des règles strictes de l'administration en matière comptable et financière notamment. Compte tenu de leur importance dans l'action de la Principauté en matière culturelle, sportive etc., celles-ci bénéficient

d'aides publiques parfois substantielles. Il a été indiqué à l'EEG que la gestion de ces structures associatives pouvait parfois soulever des problèmes (dirigeants s'octroyant des rémunérations trop importantes, dépenses parfois excessives et discipline financière peu stricte) et malgré cela, la question de leur contrôle – au moment de la visite – restait posée. L'EEG note avec satisfaction que les projets de texte destinés notamment à étendre le contrôle de la Commission Supérieure des Comptes et du Contrôleur Général des Dépenses aux organismes bénéficiant de financements publics ont finalement été adoptés<sup>39</sup>.

138. Dans l'ensemble, l'EEG estime que les contrôles existant à la création et à l'enregistrement des sociétés, mais aussi en vue de leur possible radiation, qui impliquent le passage devant une commission de contrôle, sont suffisants et l'EEG salue leur généralisation à toutes les formes de sociétés depuis janvier 2007. Toutefois, le cadre juridique réglementant les divers types de sociétés apparaît assez hétérogène et les diverses exigences, notamment en matière comptable et de certification (audit) difficiles à cerner et à comparer. Il a été confirmé sur place que les obligations comptables n'étaient pas satisfaisantes pour la plupart des formes de sociétés (à l'exception des Sociétés Anonymes Monégasques – SAM) et que le cadre comptable avait besoin d'être précisé d'autant plus que selon des représentants de la profession, il semble exister des différences de niveau de qualité importantes entre les professionnels de la comptabilité (ce qui n'a donné lieu qu'à une seule sanction en 10 ans pour non signalement d'un soupçon de blanchiment L'EEG a également noté que parmi les sociétés, seules celles qui ont un but commercial, sont tenues à des obligations comptables, et éventuellement de visa ou de certification (selon le cas) par un commissaire aux comptes. Cela exclue donc les sociétés qui ne sont pas de nature commerciale, telles que les Sociétés Civiles qui pourtant a) représentent plus de 80% du total des sociétés enregistrées à Monaco ; b) sont souvent utilisées en matière immobilière (le secteur immobilier étant considéré à risque). Ce sont là quelques facteurs de risque. L'EEG recommande en conséquence de **a) renforcer les exigences comptables ainsi que les sanctions correspondantes pour l'ensemble des formes de sociétés, b) assurer leur application aux entités non commerciales (en vertu de la classification juridique monégasque) exposées à des risques potentiels, en particulier les sociétés civiles, et c) prendre les mesures appropriées pour améliorer le professionnalisme de l'ensemble des professionnels de la comptabilité opérant à Monaco.**
139. Les entretiens sur place ont également montré qu'une des lacunes fréquemment relevées par le SICCFIN dans son travail de surveillance est que les entités offrant des services aux sociétés (*Company Service Providers* – ou CSP<sup>40</sup>) n'ont souvent pas d'outil informatisé pour enregistrer les informations commerciales ou autres. Le SICCFIN contrôle certes ces entités (sur les 38 CSP, 9 ont été contrôlés en avril 2008). Il serait certainement opportun que la Principauté soit plus exigeante à leur égard sur la manière d'enregistrer ces informations en pratique.
140. Jusqu'à une loi de 2007, la Direction de l'Expansion Economique procédait aux renouvellements d'inscription au Registre du Commerce et de l'Industrie (tous les 5 ans) pour les sociétés en nom personnel ainsi que les autres formes de sociétés, et celles-ci devaient fournir l'ensemble des informations actualisées. Depuis ce changement, l'actualisation du registre dépend donc actuellement de la bonne volonté des responsables des sociétés. L'EEG a été avisée que le personnel de la Direction avait mis en place certaines routines pour collecter par d'autres biais les informations les plus actuelles ; ainsi si les sociétés anonymes restent un problème particulier

---

<sup>39</sup> Les Ordonnances souveraines en question ont toutes deux été adoptées le 2 juillet 2008.

<sup>40</sup> Leurs services aux sociétés sont divers et vont de la constitution de sociétés et autres types de structures, la gestion de sociétés ou de trusts, l'accomplissement de formalités en matière bancaire, de transactions immobilières et autres (tenue des registres et des documents juridiques, préparation de la comptabilité, réception et transmission des ordres et des factures, suivi des comptes bancaires, formalités en matière fiscale et douanières etc).

dans la mesure où les cessions/acquisitions de titres, même importantes, ne doivent pas être déclarées au registre, les informations seraient toutefois disponibles auprès de l'administration fiscale. Un projet de loi était prévu au moment de la visite en vue de permettre au Registre de modifier de sa propre initiative les informations enregistrées en fonction des données actualisées qu'il pourrait trouver (ce qu'il ne pouvait faire jusqu'à présent).

141. L'extension récente de la responsabilité pénale des personnes morales pour toutes les infractions est à saluer. L'EEG relève que le seuil inférieur des amendes applicables en cas de commission d'une infraction de corruption par une personne morale est relativement bas puisqu'il est le même que pour les personnes physiques. Surtout, il n'est toujours pas prévu de casier judiciaire (ou autre type de registre) dans lequel figureraient les sociétés reconnues responsables d'infractions, dont la corruption. Ce type de registre permettrait d'assurer en pratique que les entités qui ont eu recours à la corruption soient connues et les sanctions complémentaires appliquées soient aussi effectives que possible. L'EEG recommande **d'envisager la mise en place d'un registre des personnes morales condamnées.**
142. En l'état actuel des choses, la législation monégasque n'interdit pas explicitement la déductibilité des frais et dépenses liés à la corruption, que ce soit sous la forme par exemple d'une non déductibilité de toute somme liée à une infraction pénale ou sommes versées directement ou indirectement à une personne publique (ou autre). L'Ordonnance souveraine de 1964, qui est d'inspiration ancienne, autorise en fait la déduction de telles commissions, rémunérations de courtage, frais commerciaux etc. versés à un Monégasque ou une personne d'une autre nationalité hors de l'entreprise, sous réserve que des conditions habituelles soient respectées (bénéficiaire clairement identifié par le contribuable, preuve des dépenses occasionnées etc.). L'EEG a été avisée que pour la dizaine d'agents français détachés (sur les 49 que compte la Direction des Services Fiscaux), les dispositions actuelles étaient en principe interprétées dans le sens d'une interdiction de déductibilité fiscale des pots-de-vin<sup>41</sup> ; mais en l'absence de toute initiative prise à ce jour au niveau de l'administration fiscale monégasque pour assurer une application uniforme de cette interprétation (texte d'application, circulaire d'information ou action de sensibilisation) ce n'était pas forcément le cas pour l'ensemble des agents de la Direction. Par ailleurs, selon les informations recueillies par l'EEG, en principe la détection par le fisc d'un cas de déduction de dépenses liées à la corruption donnerait essentiellement lieu à un redressement fiscal. Enfin, il ne semble pas avoir été pris de mesures en vue d'associer les services fiscaux plus largement à la prévention et à la détection de la corruption, comme par exemple des actions de formation ou simplement la diffusion d'un document comme le « [Manuel de l'OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts](#). » L'EEG considère qu'il y a donc des améliorations à apporter au plan de la réglementation monégasque et de l'implication de l'administration fiscale dans la prévention et la détection des infractions de corruption. L'EEG recommande en conséquence **d'associer les autorités fiscales à la lutte contre la corruption a) en précisant clairement, et par la voie appropriée, l'interdiction de déductibilité des dépenses liées aux divers types de délits et crimes de corruption ; et b) en prenant des mesures pour encourager la détection des possibles cas de corruption et leur signalement aux autorités pénales.**
143. En ce qui concerne des professionnels comme les auditeurs et comptables, ils sont notamment tenus de signaler les soupçons de blanchiment au SICCFIN, et ils doivent ou peuvent, selon le cas, signaler comme toute autre personne tout crime ou délit (donc toutes les infractions de corruption) aux autorités, le secret professionnel ne faisant pas obstacle. L'EEG relève que le

---

<sup>41</sup> Les personnels français continueraient ainsi d'appliquer le principe, tiré de l'art. 39.2 bis du Code Général des Impôts) de l'interdiction des sommes versées à une personne publique ; l'EEG note que, comme cela est indiqué dans le Rapport d'Evaluation du deuxième Cycle sur la France, cet article ne concerne que la corruption au profit d'un agent public étranger.

SICCFIN a reçu 7 signalements de soupçons de la part d'experts comptables en 2007 (11 en 2006). En revanche, l'EEG s'interroge sur les raisons pour lesquelles les notaires sont sujets à une situation spécifique au regard du dispositif anti-blanchiment. Ceux-ci interviennent pourtant dans une multitude de procédures (constitution de sociétés, authentification d'actes dont les accords de trust, transactions immobilières). Il a été indiqué à l'EEG que les notaires, compte tenu de la nature de leur profession, avaient obligation de dénoncer les soupçons de blanchiment au parquet. Or, il apparaît qu'à ce jour ils n'ont dénoncé aucun soupçon d'infractions de ce genre et le parquet, de l'aveu de ses représentants, ne s'estime pas réellement compétent pour prendre des mesures de sensibilisation, de contrôle ou autres. La situation est similaire en ce qui concerne les avocats pour lesquels les obligations et conditions de signalement n'ont pas été clarifiées à ce jour. L'EEG considère que ce sont là des questions à résoudre rapidement, et il serait peut-être plus cohérent, dans l'intérêt d'une lutte efficace contre la grande délinquance (et compte tenu de l'importance du secteur immobilier dans la problématique anti-corruption de Monaco), de transférer au SICCFIN la responsabilité de la loi anti-blanchiment pour ce qui est de la profession de notaire.

144. L'EEG note qu'il a été préparé un projet de loi n° 755 « relatif aux incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle », qui doit permettre d'appliquer des exclusions de personnes physiques de la constitution de sociétés ou de l'exercice de fonctions de directions au sein de celles-ci. Toutefois, cela ne vaudrait que dans le cas de la commission d'un crime ou de certains délits (mais pas la corruption). En l'état actuel des incriminations de la corruption (qui restent surtout des délits jusqu'à la reclassification des infractions de corruption en crimes prévue dans un autre projet législatif), le dispositif envisagé – qui est une bonne initiative – ne trouverait pas à s'appliquer aux personnes ayant un passif avec la corruption. L'EEG recommande donc **d'adopter le projet de loi n° 755 « relatif aux incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle » en faisant en sorte que les exclusions prévues s'appliquent plus largement aux infractions de corruption.**

## CONCLUSIONS

145. La ratification récente de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) constitue un premier pas pour la Principauté de Monaco dans la mise en place de mesures contre la corruption et il a été indiqué que le rapport d'évaluation du GRECO servirait de base à une réflexion plus générale et à l'introduction de nouvelles mesures. Le phénomène de la corruption est considéré comme peu développé dans la Principauté, et celle-ci attache une grande importance à son image de marque, ce qui peut conduire à ce que des affaires ne parviennent pas jusqu'à la justice. Monaco n'a pas enregistré à ce jour de condamnation ni même de jugement en la matière, malgré que des secteurs soient parfois réputés comme étant exposés au risque de corruption, et malgré la nette insuffisance des mesures anti-corruption et de contrôle externe / interne au niveau de l'administration et des agents publics, ces derniers ignorant souvent les quelques règles préventives qui existent. L'EEG a relevé d'autres insuffisances qui pourraient expliquer le peu d'affaires révélées à ce jour. Par exemple, il est dommage que les mécanismes les plus avancés en matière de détection, gel et confiscation des produits du crime, qui ont été mis en place ces dernières années dans le domaine anti-blanchiment, ne profitent pas pleinement à la lutte contre la corruption et restent limités au crime organisé et au trafic de stupéfiants ; ce, alors même que la principauté est elle-même confrontée à une délinquance économique et financière non négligeable. Ou encore, la non déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption, qui n'est pas explicitement prévue, l'administration fiscale ne se sentant par ailleurs pas concernée par la détection et le signalement d'éventuelles infractions pénales de corruption ou autres. Enfin, il a été constaté que des améliorations pouvaient être apportées notamment en matière de statut du

parquet et des magistrats en général ainsi qu'en matière d'encadrement de l'action publique en matière pénale.

146. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Monaco :
- i) **adopter un programme de travail anti-corruption qui entraîne la mise en place effective de mesures telles que a) une étude sur les caractéristiques de la corruption sous ses diverses formes et des secteurs exposés à des risques, b) un passage en revue des réformes nécessaires en matière de marchés publics et autres secteurs actuellement à risque ; c) l'introduction de mesures de sensibilisation à l'importance de la lutte contre la corruption sous ses diverses formes au niveau étatique et communal (paragraphe 18) ;**
  - ii) **poursuivre la mise en place des formations périodiques pour les magistrats et la police qui prenne en compte les besoins des nouveaux arrivants et les nouvelles problématiques en matière de délinquance, notamment la lutte contre la corruption (paragraphe 44) ;**
  - iii) **en concertation avec les autorités françaises lorsque cela est nécessaire a) mener à terme le projet sur l'organisation de la justice et la création d'un organe de la magistrature qui serait responsable pour la carrière des magistrats monégasques et français détachés (recrutement, nomination, avancement, formation, aspects disciplinaires) ; et b) initier des démarches en vue de revoir les conditions de détachement de magistrats français afin d'offrir une plus grande garantie d'indépendance, notamment au moment de l'éventuel renouvellement du détachement (paragraphe 45) ;**
  - iv) **a) introduire un statut qui protège mieux l'exercice des fonctions des procureurs contre les prérogatives du pouvoir exécutif/administratif en particulier préciser les conditions de révocation et des limites à la faculté du pouvoir exécutif/administratif d'influer sur le déroulement de l'action publique ; b) préciser les conditions de classement sans suite (paragraphe 46) ;**
  - v) **introduire, dans les meilleurs délais, des dispositions claires garantissant le secret de l'instruction (paragraphe 48) ;**
  - vi) **adopter dans les meilleurs délais les nouvelles dispositions pénales introduisant les techniques d'enquête manquantes à Monaco, en s'assurant qu'elles soient applicables aux enquêtes de corruption (paragraphe 49) ;**
  - vii) **donner la possibilité aux procureurs et juges d'instruction, dans les enquêtes sensibles comme celles touchant à la corruption et à d'autres infractions souvent connexes (tels que le blanchiment et la criminalité organisée), de mobiliser directement les officiers de police judiciaire et de leur donner les instructions opportunes sans l'intermédiaire des organes hiérarchiques respectifs (paragraphe 50) ;**
  - viii) **préciser les responsabilités du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) en matière de prévention et de lutte contre la corruption, et en fonction du résultat, revoir et renforcer son indépendance ainsi que les moyens à sa disposition (y compris l'accès aux informations) (paragraphe 51) ;**

- ix) a) préciser le champ d'application de l'immunité parlementaire par rapport aux étapes de la procédure judiciaire ; b) clarifier la procédure à suivre en matière de levée de l'immunité ; et c) adopter des lignes directrices susceptibles de guider la décision des parlementaires en matière de levée de l'immunité en fonction des infractions concernées (paragraphe 55) ;
- x) abolir, comme cela est envisagé, l'obligation faite à l'autorité judiciaire, en vertu de l'article 14 de l'Ordonnance du 9 mars 1918, d'obtenir des autorisations à plusieurs niveaux pour poursuivre et juger les fonctionnaires, employés administratifs et militaires monégasques (paragraphe 56) ;
- xi) faire en sorte que les incriminations du crime organisé et de ses notions voisines (bande organisée, association de malfaiteurs) constituent une circonstance aggravante pour un large éventail d'infractions de corruption (paragraphe 74) ;
- xii) a) étendre la loi anti-blanchiment de 1993 explicitement aux diverses infractions de corruption, même en dehors du contexte de la criminalité organisée, comme cela est envisagé; et b) envisager d'élargir la notion de « personnes politiquement exposées » pour couvrir les personnes exerçant ou ayant exercé de telles fonctions à Monaco (et pas seulement à l'étranger) (paragraphe 75) ;
- xiii) élaborer des documents d'orientation, formations et autres initiatives pertinentes susceptibles d'aider les entités assujetties à la législation anti-blanchiment à mieux s'acquitter de leurs obligations de détection et autres en ce qui concerne le blanchiment lié à la corruption (paragraphe 76) ;
- xiv) amender le régime de la confiscation applicable à la corruption (en l'absence de blanchiment ou de crime organisé) afin qu'il soit clairement obligatoire dans les divers cas de figure de la corruption, et applicable aux produits tangibles et intangibles, directs ou indirects, à leur contre-valeur, et aux avoirs illicites qui ont été mêlés à des avoirs légitimes (paragraphe 77) ;
- xv) prévoir la possibilité de confiscation des produits de la corruption détenus par des tierces personnes qui connaissaient ou devaient savoir la nature illicite de ces produits, et envisager d'introduire la possibilité de confiscation en l'absence de condamnation (paragraphe 78) ;
- xvi) prévoir un régime des mesures temporaires applicable à la corruption en tant que telle qui permette de sécuriser à un stade précoce de l'enquête les diverses formes d'avoirs susceptibles d'être confisqués, et prévoir si nécessaire des dispositifs complémentaires permettant de gérer les avoirs saisis (paragraphe 79) ;
- xvii) mettre en place des mesures appropriées (notamment un outil statistique détaillé en matière de mesures temporaires et de confiscation, incluant les données relatives aux infractions commises à Monaco), afin d'évaluer l'effectivité, dans la pratique, de l'action des autorités répressives concernant les produits de la criminalité (paragraphe 80) ;
- xviii) a) adopter un cadre législatif de base qui libéralise l'accès aux documents et informations détenus par l'Etat et qui prévoit la motivation des décisions de refus et

les conditions dans lesquelles la délivrance peut exceptionnellement être refusée ; b) mettre en place un dispositif qui permette de réexaminer sur des bases objectives, le cas échéant, les refus de délivrance de ces informations ; c) rendre public un plus grand nombre de documents importants qui témoignent de l'action et du fonctionnement de l'administration (paragraphe 106) ;

- xix) a) renforcer l'Inspection Générale de l'Administration et la Commission Supérieure des Comptes, en leur confiant de véritables fonctions et pouvoirs d'audit, d'Inspection et de contrôle selon le cas, et en modernisant leurs méthodes de travail; b) doter les membres de la Commission de garanties d'indépendance adéquates; c) faire en sorte que la Commission puisse intervenir à l'égard du plus grand nombre possible d'entités bénéficiant de financements publics (paragraphe 110) ;
- xx) clarifier les catégories de personnels concernés par les dispositions administratives et pénales touchant aux droits et obligations des fonctionnaires et contractuels, et s'assurer que ces dispositions couvrent toutes les catégories pertinentes de personnels agissant pour le compte de l'Etat ou de la commune (paragraphe 112) ;
- xxi) a) compléter rapidement – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – les droits et obligations des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat et de la commune par des dispositifs anti-corruption, en particulier réglementer les conflits d'intérêt plus généralement et réglementer de manière restrictive la question des cadeaux ; et b) prévoir des mécanismes de contrôle du respect de ces obligations (paragraphe 115) ;
- xxii) s'agissant de l'ensemble des agents de l'Etat et la commune – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – a) inclure les questions de prévention de la corruption dans la formation initiale des nouveaux agents; b) engager pour l'ensemble des services et des agents en poste des actions de formation et de sensibilisation aux nouvelles règles recommandées dans ce rapport et en profiter pour informer le public du comportement attendu de la part des agents publics ; et c) adopter et diffuser un code de conduite ou d'éthique pour les agents publics qui puisse servir de référence dans les situations concrètes (paragraphe 116) ;
- xxiii) introduire un mécanisme de gestion et de contrôle des conflits d'intérêts des membres d'assemblées publiques élues (paragraphe 117) ;
- xxiv) a) rappeler à tous les agents publics et administrations le devoir de signalement des infractions, prévu à l'article 61 du Code pénal, en précisant si nécessaire que celui-ci permet de signaler directement les soupçons d'infractions aux autorités judiciaires sans passer par la hiérarchie, et qu'il est compatible avec les autres obligations professionnelles (secret, discrétion, respect de la hiérarchie notamment); b) introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent en toute bonne foi des soupçons d'infractions; c) compléter ce dispositif de protection administrative par des mesures applicables aux témoins dans le cadre des procédures judiciaires portant sur des infractions de corruption (paragraphe 118) ;
- xxv) a) renforcer les exigences comptables ainsi que les sanctions correspondantes pour l'ensemble des formes de sociétés, b) assurer leur application aux entités non

**commerciales (en vertu de la classification juridique monégasque) exposées à des risques potentiels, en particulier les sociétés civiles, et c) prendre les mesures appropriées pour améliorer le professionnalisme de l'ensemble des professionnels de la comptabilité opérant à Monaco (paragraphe 138) ;**

**xxvi) envisager la mise en place d'un registre des personnes morales condamnées (paragraphe 141) ;**

**xxvii) associer les autorités fiscales à la lutte contre la corruption a) en précisant clairement, et par la voie appropriée, l'interdiction de déductibilité des dépenses liées aux divers types de délits et crimes de corruption ; et b) en prenant des mesures pour encourager la détection des possibles cas de corruption et leur signalement aux autorités pénales (paragraphe 142) ;**

**xxviii) adopter le projet de loi n° 755 « relatif aux incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle » en faisant en sorte que les exclusions prévues s'appliquent plus largement aux infractions de corruption (paragraphe 144).**

147. En conclusion et conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités monégasques à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent au plus tard le 30 avril 2010.

148. Enfin, le GRECO invite les autorités monégasques à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport.