



Strasbourg, le 15 décembre 2003

MONEYVAL (2003) 03 Res

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Comité Restreint d'Experts sur l'Evaluation
des Mesures de Lutte contre le Blanchiment des Capitaux
(MONEYVAL)

PREMIER RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE
SUR LA PRINCIPAUTE DE MONACO

RESUME

1. La Principauté de Monaco est le 23^{ème} pays évalué par le MONEYVAL (PC-R-EV) dans le cadre du premier cycle d'évaluation mutuelle du Comité. Une équipe d'évaluateurs du MONEYVAL secondée par deux évaluateurs du GAFI et accompagnée par deux membres du Secrétariat du MONEYVAL a effectué une visite de 4 jours à Monaco (21-24 octobre 2002). Avant la visite, les évaluateurs avaient reçu de la part des autorités monégasques une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation mutuelle ainsi que les textes de loi pertinents. Le but de la présente évaluation est de prendre connaissance de la situation en matière de blanchiment de capitaux, du système de lutte et des mesures anti-blanchiment.
2. La Principauté n'est pas confrontée aux formes courantes de la criminalité organisée : les seuls problèmes importants de sécurité intérieure surviennent à cause de ce qui est appelé « la population flottante » ou population de passage. Les formes de criminalité observées à Monaco ne semblent pas générer des quantités significatives de produits illicites, seules les infractions en matière d'escroquerie et à la législation sur les chèques semblent être quantitativement importantes. Les infractions de blanchiment concernent exclusivement des délits ou crimes commis à l'étranger. Malgré le fait que les statistiques montrent une progression exponentielle des déclarations de transaction suspectes, les autorités monégasques ne considèrent pas cela comme étant la cause d'une augmentation du phénomène, mais plutôt d'une meilleure prise de conscience de la nécessité de lutter contre le blanchiment des capitaux.
3. Tout au long de la visite, les évaluateurs ont pu constater que les autorités monégasques sont conscientes de la nécessité d'une lutte efficace contre le blanchiment des capitaux. De plus, elles se disent prêtes à poursuivre un processus de modernisation de textes de loi, de renforcement des structures et de la coopération internationale, de sensibilisation des professionnels afin de garder un niveau d'attention élevé.
4. Le système anti-blanchiment monégasque a un cadre législatif qui correspond, d'une manière générale, aux standards internationaux. L'actuelle politique de lutte contre le blanchiment de la Principauté est régie par la loi n° 890 sur les stupéfiants de 1970, modifiée par la loi n° 1.157 de 1992 et la loi n° 1.161 de 1993 et par la loi 1.162 du 7 juillet 1993, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le terrorisme, modifiée par la loi 1.253 du 12 juillet 2002. A celles-ci s'ajoutent deux Ordonnances Souveraines prises en 1994 et qui complètent le cadre législatif général en matière de lutte contre le blanchiment. La première fixe les conditions d'application de la loi 1.162 et la deuxième institue le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN). Par ailleurs, d'autres textes de loi en la matière sont à l'examen, notamment du Conseil National, organe, qui exerce conjointement avec le Prince, le pouvoir législatif.
5. Le Gouvernement monégasque est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'Etat, assisté d'un Conseil de Gouvernement formé d'un Conseiller du Département des Finances et de l'Economie, ses homologues de l'Intérieur, des Travaux Publics et des Affaires Sociales. La politique de mise en œuvre de lutte contre le blanchiment ainsi que son suivi, revient au Conseiller pour les Finances. La Principauté dispose d'un système judiciaire formé des juridictions compétentes (parquet, tribunaux, cour d'appel, juridiction d'appel). Au niveau des poursuites pénales et enquêtes en matière de blanchiment, il existe, au sein de la police, l'« Unité

de lutte au blanchiment » composée de deux officiers. Le cas échéant, c'est le Groupe de répression du banditisme qui prend le relais.

6. En 2002, le secteur financier a représenté 17,5% du chiffre d'affaires de la Principauté, soit 1,6 milliard d'euros sur un total de 9 milliard. Il est composé des établissements de crédit et des institutions financières non bancaires (IFNB). Ces dernières comprennent les assurances, les sociétés de gestion de portefeuille, la Société des Bains de Mer (sociétés de gestion des casinos), les trusts constitués par l'intermédiaire des notaires, les Companies Services Providers (sociétés d'administration et de gestion de structures étrangères). Enfin, il faut mentionner également les activités réalisées par les experts-comptables et les avocats dans le secteur financier et en marge du secteur financier, le secteur immobilier revêt une importance en raison des prix très élevés pratiqués dans le secteur. Le SICCFIN se trouve en haut de la pyramide dans la hiérarchie du système de lutte contre le blanchiment de la Principauté. Il a deux fonctions principales : en premier, il reçoit les déclarations de transactions suspectes, les analyse et les transmet au parquet lorsque celles-ci « portent sur des faits relevant du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées, du terrorisme, d'actes terroristes, d'organisation terroristes ou du financement de ces derniers donnant lieu à une poursuite judiciaire » ; deuxièmement, le SICCFIN a une fonction de contrôle de la mise en œuvre de la loi anti-blanchiment.
7. Le système bancaire et financier de la Principauté est lié à celui de la France. La Convention franco-monégasque sur le contrôle des changes du 14 avril 1945 a fixé le principe de l'application à Monaco de la réglementation bancaire française et les échanges de lettres du 18 mai 1963, du 27 novembre 1987 et du 6 avril 2001 en ont défini la portée et les modalités pratiques d'exécution. La réglementation prudentielle édictée par le Comité de la Réglementation Bancaire et Financière (CRBF) est appliquée à Monaco. Le Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (CECEI) donne son agrément aux établissements de crédit établis à Monaco. La Commission Bancaire est compétente pour effectuer des contrôles sur place et sur pièces des établissements de crédit monégasques. Par contre, pour ce qui est de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la Principauté s'est dotée d'un système propre.
8. L'article 218-3 du code pénal monégasque donne une liste détaillée des infractions principales au délit de blanchiment. Les évaluateurs ont été informés lors de la visite de l'existence d'un groupe de travail qui travaillait sur un projet de loi visant cet article du code pénal et donc à élargir l'incrimination prévue à d'autres crimes et délits. Il existe aussi un projet visant à inclure le financement du terrorisme dans la liste des infractions principales prévues à l'article 218 du code pénal. Au moment de la visite, la législation monégasque ne prévoyait pas la responsabilité pénale des personnes morales pour le blanchiment des capitaux, mais les personnes morales sont passibles de sanctions civiles et/ou administratives et peuvent être frappées d'une interdiction d'exercice.
9. La Principauté de Monaco a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe, du 8 novembre 1990, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Ce texte est applicable dans le système juridique et procédural monégasque¹. Une Ordonnance Souveraine relative à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation dans le cadre de lutte contre le blanchiment a été

¹ Au moment de la ratification de la Convention n° 141, la Principauté de Monaco a formulé une réserve quant à l'application de l'article 2 de cette Convention, en déclarant que cet article « ne s'applique qu'au blanchiment du produit d'une infraction prévue et réprimée par le code pénal monégasque » et dans la loi sur les stupéfiants.

prise le 9 août 2002. Elle assure l'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.

10. Selon la législation de Monaco, 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. Peuvent être confisqués non seulement les biens d'origine illicite, mais aussi les autres biens acquis en utilisant ces fonds. C'est le tribunal qui ordonne la confiscation. Des dispositions semblables existent dans la loi sur les stupéfiants. Au moment de la ratification de la Convention n° 141 – le 8 août 2002, la Principauté de Monaco a formulé une réserve quant à l'application de l'article 2 de cette Convention, en déclarant que cet article « ne s'applique qu'au blanchiment du produit d'une infraction prévu et réprimé par les articles 218 à 218-3 du Code pénal » et dans la loi sur les stupéfiants. Par conséquent, la confiscation est circonscrite à la liste limitative d'infractions principales prévue par l'article 218. La Principauté a adopté des mesures en vue de rendre exécutoires les dispositions des conventions : du Conseil de l'Europe, faite à Strasbourg le 8 novembre 1990, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, et des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988, y compris celles en matière de confiscation et de mesures conservatoires.
11. En matière d'infractions de blanchiment, que ce soit aux termes d'accords bilatéraux ou a titre de réciprocité, les demandes d'entraide judiciaire ont toujours été accueillies et satisfaites. Il convient de souligner qu'il n'existe pas d'obstacle à une coopération judiciaire internationale et que les demandes d'entraide en matière de blanchiment sont exécutées rapidement et complètement. D'autre part, SICCFIN peut communiquer, spontanément ou sur demande, avec des services homologues. Il peut fournir ou échanger toute information (identification, antécédents, situation des comptes bancaires) concernant des opérations suspectes de blanchiment et, requérir et recevoir des informations des organismes financiers et des maisons de jeux, ainsi que d'un certain nombre d'organes et services de l'Etat (police, douanes, Direction de l'Expansion Economique, etc.). Il peut également le faire dans le cadre des accords de coopération. Cet échange d'information est cependant subordonné à la condition qu'aucune procédure pénale ne soit déjà engagée dans la Principauté pour les mêmes faits.
12. Les examinateurs estiment que beaucoup d'efforts ont été entrepris en Principauté afin de rendre le système anti-blanchiment encore plus efficace. Ils considèrent aussi que les résultats d'ores et déjà positifs obtenus dans la lutte quotidienne contre les phénomènes du blanchiment et des autres crimes de nature économique et financière pourraient sans doute être davantage productifs si les autorités compétentes, et notamment les autorités judiciaires, réfléchissaient à une meilleure gestion des effectifs. Au niveau législatif, même si le code pénal monégasque prévoit une liste exhaustive des infractions principales, il serait hautement désirable que les autorités monégasques introduisent dans leur système législatif une approche généralisant l'infraction sous jacente à tout crime sérieux. Cela s'inscrirait dans la tendance générale suivie au niveau international et en vue d'éviter toute difficulté dans l'application de la loi anti-blanchiment.
13. Quant aux mesures concernant le secteur financier, les évaluateurs ont pu constater que la connaissance du client de la part des établissements financiers n'est pas toujours

suffisamment approfondie et que les établissements de crédit monégasques se fient, d'une manière peut-être trop excessive, aux informations reçues de la maison mère et se limitent à demander aux clients l'origine de ses fonds d'une manière souvent superficielle. La qualité de l'identification des clients et de son suivi par les établissements financiers monégasques est apparue aux yeux des évaluateurs comme un des points faibles du dispositif de la Principauté. Les évaluateurs ont été particulièrement sensibles quant à l'ouverture de compte au profit d'une clientèle étrangère ne se déplaçant pas au siège de la banque. Le MONEYVAL a suggéré à cet égard une attention particulière à l'occasion de l'ouverture de comptes de clients qui ne se rendent pas dans les établissements de crédit. Pour ce qui concerne les comptes à pseudonymes, même s'ils ont pris note qu'il s'agit d'une sorte de coquetterie de certains clients et que la pratique montre que les transactions bancaires en relation avec l'étranger sont réalisées en faveur du titulaire réel du compte, ils ont recommandé l'élimination de ces pratiques.

14. La réglementation en matière de contrôle des jeux a été considérablement renforcée au cours des dernières années et depuis août 2002 les casinos sont également soumis à l'obligation d'identification, outre celle de faire des DTS. Les évaluateurs ont recommandé aux autorités monégasques de rester particulièrement vigilants et d'empêcher l'utilisation des casinos à des fins de blanchiment.
15. Le volume total de transactions dans le secteur immobilier est important compte tenu de la rareté des immeubles à vendre et des prix unitaires de ceux-ci très élevés. Les agents immobiliers rencontrés pendant la visite ont souligné le fait que la majorité de leurs clients leur est présenté par les établissements de crédit. Il n'y a donc pas de contrôle spécifique sur ces personnes censées être connues par les établissements de crédit. Par conséquent, les évaluateurs ont estimé qu'une attention particulièrement élevée des autorités monégasques compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux est indispensable dans ce domaine.
16. Les opérations d'investissement de sujets étrangers à Monaco sont significatives. Elles se présentent sous la forme de prise de participation au capital de sociétés monégasques et, dans certains secteurs sensibles, sont soumises à l'autorisation. Pour les autres secteurs, une déclaration ou un compte-rendu est nécessaire. Les évaluateurs ont estimé que, par l'intermédiaire de ces opérations effectuées par les non résidents, les sociétés pourraient attirer également des capitaux d'origine illicite. A cet égard, les évaluateurs ont recommandé que les autorités monégasques continuent à exercer un contrôle très élevé et qu'ils montrent une attitude ferme en ce domaine.
17. Les autorités monégasques ont entamé une réflexion profonde sur les moyens à employer afin de combattre le blanchiment des capitaux qui demeure toujours une menace pour la réputation de la Principauté. Dans ce contexte, les évaluateurs ont recommandé vivement que le renforcement du personnel déjà prévu au moment de la visite soit réalisé au plutôt, qu'un poste réservé à un officier de police spécialisé dans le domaine des enquêtes, soit pourvu. Par ailleurs, les mesures en termes de personnel doivent être accompagnées en même temps de mesures visant à améliorer les moyens logistiques et informatiques du SICCFIN (locaux plus spacieux et système de stockage de données informatiques plus moderne et performant). Ces recommandations vont de pair avec une formation adéquate des personnels chargés contre cette forme particulière de criminalité. Les évaluateurs suggèrent que les représentants des institutions impliquées dans la lutte contre le blanchiment, suivent des programmes plus spécialisés et davantage ciblés sur la détection des infractions de blanchiment, la connaissance des

nouvelles techniques d'enquête et de typologies. Une recommandation a été faite quant à l'organisation, par le SICCFIN, des sessions de formation continue pour les organismes sensibles au blanchiment.

18. Compte tenu du fait que toutes les affaires de blanchiment repérées à ce jour se rapportent à des faits commis à l'étranger au titre de l'infraction d'origine, les autorités monégasques n'estiment pas nécessaire d'utiliser des moyens spéciaux d'enquête en Principauté. Toutefois, les évaluateurs considèrent que la lutte contre le blanchiment nécessite de prévoir une utilisation sous contrôle de l'autorité judiciaire, des techniques les plus efficaces (par exemple la livraison surveillée, l'observation et l'interception des télécommunications).
19. Des recommandations et observations contenues dans le rapport concernent également d'autres points portés à l'attention des autorités monégasques afin de consolider davantage l'ensemble du régime anti-blanchiment de la Principauté.

o o o