



Strasbourg, 6 décembre 2007

MONEYVAL (2007) 28 SUMM

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITÉ D'EXPERTS SUR L'ÉVALUATION
DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX
(MONEYVAL)

RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE TROISIÈME
CYCLE SUR LA PRINCIPAUTE DE MONACO¹

LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET
LE FINANCEMENT DU TERRORISME

RESUME

Mémoire
préparé par le Secrétariat
Direction Générale des Droits de l'Homme et des Affaires Juridiques

¹ Adopté par MONEYVAL lors de sa 25e réunion plénière (Strasbourg, 3-6 décembre 2007).

1. Informations contextuelles

1. Le présent rapport propose une synthèse des mesures LAB/CFT en place dans la Principauté de Monaco à la date de la visite dans ce pays (6-11 novembre 2006) ou immédiatement après. Il décrit et analyse ces mesures et formule des recommandations sur la manière dont certains aspects du système pourraient être renforcés. Le rapport précise également le niveau de conformité de Monaco avec les 40 + 9 Recommandations du GAFI.
2. La première évaluation de Monaco s'est déroulée en octobre 2002. Depuis lors, les autorités monégasques ont apporté plusieurs changements à la législation et aux réglementations afin de compléter le dispositif monégasque de LAB/CFT. Elles ont notamment modifié la disposition du Code pénal érigeant en infraction le blanchiment de capitaux, introduit de nouvelles mesures d'identification des clients, adopté différents textes réglementant les virements électroniques, les relations avec les personnes politiquement exposées, l'activité de correspondant bancaire et ratifié un certain nombre de conventions internationales.
3. La Principauté dispose d'un cadre juridique satisfaisant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les évaluateurs ont toutefois regretté que sur un plan général, les dispositions légales ne soient pas très détaillées ou complétées par une législation secondaire et des instructions circonstanciées. La définition restrictive de l'infraction de blanchiment de capitaux telle qu'elle existait en 2003 freinait les poursuites et le nombre de condamnations à ce titre restait décevant : une seule condamnation a été prononcée pour blanchiment de capitaux. L'infraction de financement du terrorisme inclut la plupart des exigences internationales. Certaines lacunes limitent la capacité des autorités à bloquer, confisquer et recouvrer les produits du crime et le mécanisme de gel et de confiscation des biens des terroristes est incomplet. Sur un plan général, la Cellule de renseignements financiers (CRF) monégasque est efficace, elle est le moteur du système national de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Monaco a désigné des autorités compétentes chargées d'enquêter et d'exercer des poursuites concernant les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, bien que les autorités de police ou le Parquet ne paraissent pas se livrer à des enquêtes d'initiative en la matière. S'agissant de la coopération nationale et internationale, les mesures y afférentes semblent généralement complètes.
4. Le volume de déclarations d'opération suspecte (DOS) s'est accru ces dernières années, notamment celles effectuées par les casinos, les CSP et les experts-comptables. L'obligation de déclaration des opérations suspectes est limitée de façon trop restrictive au signalement des sommes qui pourraient provenir du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées ou du financement du terrorisme.
5. Il convient de renforcer significativement le contrôle des établissements financiers, en particulier les contrôles sur place, et d'augmenter à cette fin les effectifs affectés à cette tâche. Le contrôle du dispositif LAB/CFT est faible et certains types d'entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

ne sont pas soumises à des obligations susceptibles de faire l'objet de contrôles. La gamme des sanctions administratives ne connaît pas de gradation suffisante et ne couvre pas l'intégralité des obligations légales de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme.

6. La Principauté de Monaco est une monarchie constitutionnelle. Le pouvoir exécutif relève de la plus haute autorité, le Prince. Le Gouvernement est supervisé par un Ministre d'État, qui représente le Prince et est lui-même assisté d'un Conseil de Gouvernement composé de cinq Conseillers de Gouvernement (Intérieur; Finances et Économie; Équipement, Environnement et Urbanisme; Affaires Sociales et Santé; Relations extérieures). Le pouvoir législatif est réparti entre le Prince, qui initie les lois, et le Parlement unicaméral (Conseil National) chargé de les adopter. Le pouvoir judiciaire appartient au Prince mais est exercé par les cours et tribunaux qui rendent la justice en son nom. Les estimations officielles de l'année 2000 faisaient état d'une population de 32.020 habitants, dont 6.089 Monégasques, 10. 229 Français et 6414 Italiens. L'Euro y a cours légal depuis le 1er janvier 2002 suite à la signature d'une convention monétaire avec la France agissant au nom de la Communauté européenne.
7. La place financière monégasque a été marquée ces dernières années par un mouvement de concentration caractérisé par des opérations de fusion acquisition, amorcé en 2003, et par l'arrivée de grands noms du monde de la finance et de la gestion de fortune. La place financière est dominée par l'activité de private banking et les sociétés de gestion de fonds. Le montant total des avoirs gérés par les établissements de la place bancaire monégasque atteignait 70 milliards d'euros fin 2005. Fin 2006, l'activité des établissements de crédit et des sociétés agréées pour la gestion des portefeuilles s'est élevée à 2.1 milliards d'euros et a contribué à hauteur de 15.6% à la réalisation du chiffre d'affaires total du secteur privé monégasque. La clientèle non résidente (Italie, Allemande, Belgique, Europe du nord) constitue une part prépondérante de l'activité des banques à Monaco. En 2006, elle représentait 66% des dépôts de la clientèle
8. Historiquement, la Principauté a toujours entretenu des relations étroites et privilégiées avec la France, avec laquelle elle a conclu plusieurs traités et accords bilatéraux couvrant divers aspects tels que la fiscalité, les douanes, les assurances, les relations postales, télégraphiques et téléphoniques. Un nombre de Français sont détachés des cadres de l'administration française, particulièrement dans l'enseignement, la sécurité publique, la justice et en matière fiscale et près de la moitié des magistrats sont détachés par la France pour un temps déterminé. Le système bancaire et financier de la Principauté est lié à celui de la France.
9. Les règles et la réglementation prudentielle françaises en matière bancaire ainsi que la réglementation et l'organisation des établissements de crédit sont applicables dans la Principauté et ces derniers sont placés dans le champ de compétence des organes de tutelle français. Cependant, le contrôle de l'application de ce dispositif reste sous la responsabilité des autorités monégasques, notamment en matière de prestation de services d'investissement et de dispositif anti-blanchiment.

10. Selon les autorités monégasques, les faits de blanchiment à Monaco relèvent quasiment toujours d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger et dont l'établissement de la preuve nécessite des investigations à l'étranger. La durée des procédures est importante étant donné que les investigations dépendent de la coopération des autorités étrangères. Les types d'infractions sous-jacentes prépondérantes sont difficiles à identifier. Différentes affaires étaient liées à la corruption ou au trafic de stupéfiants et quelques cas isolés liés au trafic d'armes ou de véhicules, avec une implication limitée de groupes criminels organisés, principalement d'origine italienne. Il n'a pas été possible de dégager une tendance évolutive du blanchiment sur le territoire de la Principauté. On estime que Monaco, comme toutes les places financières importantes, est confronté à des typologies fortement sophistiquées de blanchiment de capitaux, concernant essentiellement les deuxième et troisième phases que sont la conversion et l'intégration.
11. A ce jour aucune activité de financement du terrorisme n'a été observée dans la Principauté de Monaco.

2. Système juridique et mesures institutionnelles connexes

12. L'infraction de blanchiment de capitaux qui était en vigueur au moment de la visite sur place avait été introduite en 1993. L'Article 218 du Code pénal privilégiait une définition trop restrictive de l'infraction sous-jacente tout en limitant l'incrimination à certaines infractions commises dans le cadre du crime organisé. Depuis le dernier cycle d'évaluation, le résultat des poursuites a conduit à une relaxe et une condamnation définitive pour blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants pour le compte d'un tiers, et 24 affaires sont toujours en cours d'investigation. Une modification a été apportée le 9 novembre 2006 à la disposition du Code pénal qui semble désormais conforme aux exigences des standards internationaux. Ainsi dans l'ensemble, le fondement juridique sous-tendant les poursuites pour blanchiment de capitaux est à présent solide et devrait permettre aux autorités compétentes d'appréhender davantage de situations et d'éviter la pratique actuelle de requalification de l'infraction en recel ou abus de confiance. Toutefois, l'absence de jurisprudence ne facilite pas la tâche des magistrats et des enquêteurs en matière d'éléments de preuve.
13. En l'état de la législation, les personnes morales ne peuvent être tenues pénalement responsables de l'infraction de blanchiment dans la mesure où il n'y a pas de responsabilité pénale générale des personnes morales en droit monégasque. Elles peuvent par contre se voir infliger des sanctions administratives.
14. L'incrimination du financement du terrorisme a été introduite en droit monégasque en avril 2002. Elle s'inspire largement de la Convention de 1999 des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme. Il conviendrait toutefois de compléter les dispositions relatives au financement du terrorisme de manière à couvrir toutes les formes directes et indirectes de soutien financier aux terroristes, à leurs familles ainsi qu'aux organisations

terroristes. Les autorités monégasques ont indiqué qu'ils considèrent que les dispositions pertinentes du Code pénal lues conjointement avec celles d'une Ordonnance Souveraine permettent de poursuivre les auteurs de financement direct ou indirect d'organisations terroristes ou de terroristes. La responsabilité pénale des personnes morales dont le siège est situé à Monaco ou qui sont constituées sous l'empire de la législation monégasque, peut être engagée lorsque ces actes ont été commis par ses organes ou représentants. A ce jour, Monaco n'a mené aucune enquête ni engagé de poursuites pour financement du terrorisme.

15. En matière de confiscation, la législation présente certaines lacunes. Elle ne prévoit pas la possibilité de confisquer des biens d'une valeur équivalente ou des biens qui ne peuvent pas ou plus être trouvés en tant que tels dans le patrimoine de la personne condamnée. Avant la modification intervenue en novembre 2006, la confiscation était circonscrite à une liste limitativement énumérée des infractions principales prévue par l'article 218 du Code pénal. Sur un plan général, les évaluateurs ont constaté un manque d'enquêtes financières portant sur les infractions génératrices d'important produits, d'où une capacité limitée de bloquer, confisquer et recouvrer les produits du crime dans la plupart des situations. Les données permettant d'évaluer l'effectivité globale du dispositif de confiscation des produits générés par la commission d'infractions sont insuffisantes.
16. Monaco a promulgué diverses mesures internes assurant une base juridique au gel des fonds servant à des fins terroristes. Le cadre juridique permet dans une certaine mesure de donner effet aux sanctions internationales et d'imposer des sanctions pénales en cas de non respect. Toutefois, le mécanisme ne s'applique pas aux personnes, groupes ou entités appartenant à l'UE (« EU internals ») et il n'existe pas d'instrument spécifique permettant d'examiner ou d'intervenir dans les procédures de gel initiées par d'autres pays. Les procédures opportunes en matière de listage/délistage, blocage/déblocage, selon les cas, devraient être portées à la connaissance du public. De même, pour répondre aux exigences de la Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 1452, les mesures relatives à l'accès aux fonds nécessitent clarification. Le système de communication au secteur financier des mesures prises au titre des mécanismes de gel et l'efficacité de certaines dispositions de mise en œuvre et de suivi doivent également être revus.
17. Le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN), la Cellule de renseignements financiers (CRF) de Monaco, a été institué en 1994 et est un service administratif relevant du Département des Finances et de l'Économie. Le Service a pour principale mission de recevoir, pour le compte du Ministre d'État, et d'analyser les déclarations d'opérations suspectes de la part des organismes financiers. Il exerce en outre une fonction de contrôle de l'application générale de la loi 1.162 et des mesures prises pour son application au sein des organismes financiers et des autres professionnels qui y sont soumis. La CFR dispose d'un éventail de pouvoirs pour recueillir des informations aux fins de l'exercice de sa fonction et d'un accès direct ou sur demande à un certain nombre de bases de données gouvernementales et publiques. Dans l'ensemble, la CFR monégasque répond de manière satisfaisante aux critères de la

Recommandation 26 et joue de toute évidence un rôle essentiel dans le système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à Monaco. Bien que la CFR soit institutionnellement liée au Ministre, les procédures internes actuelles montrent qu'elle jouit d'une grande autonomie en matière de prise de décisions. Cette pratique devrait toutefois être formalisée dans la législation. Le service a, depuis sa création, publié des rapports annuels. Mais il lui faudrait néanmoins développer davantage les informations relatives aux méthodes, techniques et tendances de blanchiment ainsi que les données statistiques.

18. Monaco a désigné les autorités chargées d'enquêter sur les infractions de blanchiment et de financement du terrorisme et leur a confié les pouvoirs nécessaires. C'est le ministère public qui décide de la conduite de l'accusation. Deux juges d'instruction peuvent prendre les mesures visant à assurer « l'information » de la cause et entreprendre soit directement, soit par l'intermédiaire des agents de la Division de police judiciaire, toutes les mesures nécessaires une fois qu'a été prise la décision d'ouvrir une enquête. Deux substituts suivent également au Parquet du Procureur général les affaires de blanchiment et de financement du terrorisme. A l'heure actuelle le système répressif est essentiellement réactif, les autorités de police ou le Parquet ne paraissant pas se livrer à des enquêtes d'initiative en matière de lutte contre le blanchiment ou contre le financement du terrorisme. Il convient de réviser cette pratique et de formuler des lignes directrices permettant d'assister les autorités dans leurs enquêtes. Par ailleurs, il est conseillé de procéder à une réévaluation soigneuse des ressources humaines au sein des services de poursuite, du ministère public et des cabinets d'instruction. Il a également été noté que le processus actuel de détachement de membres du corps de la magistrature et le système de rotation (mandat de trois ans, renouvelable une fois) ne facilitent pas nécessairement la continuité des enquêtes.
19. La Convention douanière signée le 18 mai 1963 entre la Principauté et la France a instauré une union douanière entre ces deux pays et prévoit que le Code des Douanes français et la législation qui en découle sont applicables à Monaco. Par conséquent, l'application du système de détection des transports physiques transfrontaliers d'espèces ou d'instruments au porteur est effectuée par les Douanes françaises. L'adoption de cette convention n'a été accompagnée d'aucun mécanisme de coordination entre les autorités, permettant une transmission systématique de l'information sur les résultats des déclarations reçues ou des contrôles opérés. Par conséquent, les autorités monégasques disposent de très peu d'informations et de données, si tant est qu'elles en aient, sur les mouvements transfrontaliers. Cette situation unique appelle les autorités monégasques à prendre un certain nombre de mesures afin de garantir la mise en œuvre effective de la Recommandation Spéciale IX et l'efficacité du système en place.

3. Mesures préventives : institutions financières

20. Le régime préventif actuel se fonde sur la Loi n° 1.162 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le

financement du terrorisme (ci-après “la Loi n° 1.162”), amendée par la Loi n° 1.253 du 12 juillet 2002. Des ordonnances souveraines (ci-après “OS”) ont été adoptées dans le cadre de la mise en oeuvre de la Loi n° 1.162 : l’OS n° 11.160 du 24 janvier 1994 (amendée en 2002, 2005 et 2006), l’OS n° 14.466 du 22 avril 2000 et l’OS n° 631 du 10 août 2006.

21. Toutes les professions couvertes par la Loi n° 1.162 sont soumises à des obligations de vigilance normales en matière d’identification et de gestion de la clientèle. Aucune disposition de droit monégasque n’allège, pour certaines catégories d’institutions financières, les obligations imposées par la loi n° 1.162, en raison d’un moindre risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme auquel ces institutions seraient exposées.
22. Selon les autorités, la Principauté n’a jamais autorisé les institutions financières à gérer des comptes anonymes. Ceci a été confirmé par une interdiction explicitement énoncée dans l’OS d’août 2006, prévoyant une période de transition prenant fin le 18 août 2007. Pour des raisons de confidentialité des données relatives à la clientèle au sein des établissements teneurs de comptes, le recours à des comptes sous « intitulés conventionnels » – numériques, alphabétiques ou alphanumériques – est possible à condition de respecter certaines conditions spécifiques. Moins de 10 % des clients possèdent un compte de ce type.
23. Les dispositions légales et réglementaires de la Principauté de Monaco qui régissent les devoirs de vigilance des organismes financiers à l’égard des clients et des transactions apparaissent globalement satisfaisantes, bien que rédigées en termes généralement succincts imposant un recours fréquent à l’interprétation pour déterminer la portée des obligations. Ces dispositions apparaissent pleinement conformes aux exigences du GAFI concernant la portée de l’obligation d’identification et de vérification de l’identité des clients, ainsi que de l’obligation d’obtenir des informations sur l’objet et la nature envisagée de la relation d’affaires (y compris la mise à jour des données concernant le client). Il en va de même concernant les mesures visant les personnes politiquement exposées. Cependant, les obligations en matière de vigilance souffrent d’un certain nombre de lacunes. Les autorités devraient prendre des mesures complémentaires afin : d’empêcher toute transaction financière anonyme au moyen de Bons du Trésor (encours actuel : 460.000 Euros), d’élargir l’obligation d’identification des clients habituels, de préciser – au moyen d’une loi ou d’un règlement - les modalités de vérification de l’identité des clients occasionnels procédant à des virements électroniques de moins de 15.000 €, de préciser davantage les éléments sur lesquels doit porter l’identification des trusts et d’étendre le dispositif actuel de mise en oeuvre de la plupart des exigences de la Recommandation 7.
24. Les dispositions légales relatives aux critères visant le recours à des tiers et apporteurs d’affaires ont été élaborées en août 2006, même si certaines conditions avaient déjà été fixées dans le cadre de recommandations non normatives de l’AMB. Les règles sur la responsabilité finale de l’établissement financier monégasque quant à l’identification du client et à la vérification de son identité sont pleinement conformes aux exigences de la Recommandation.

Cependant, aucune disposition contraignante ne vise la nécessité pour les institutions financières de s'assurer que le tiers introducteur s'est effectivement acquitté de toutes les obligations prévues par la Recommandation 5 en matière de vigilance ; en outre, aucune instruction ou recommandation n'a été émise par les autorités compétentes concernant l'appréciation de l'équivalence de la législation et des contrôles à appliquer en matière de LAB/CFT dans le pays où est établie l'institution étrangère cliente.

25. Les dispositions légales et réglementaires applicables au secteur financier monégasque prévoient des exceptions au secret professionnel, afin de ne pas gêner la mise en oeuvre effective des recommandations du GAFI. Les dispositions relatives au secret professionnel ne peuvent pas être invoquées pour rejeter des demandes émanant du SICCFIN (à la fois en sa qualité de CRF et d'organe de surveillance) ou des autorités judiciaires. Elles ne font pas obstacle non plus à la communication d'informations relatives au client à d'autres institutions financières, en particulier lorsque l'établissement monégasque intervient en qualité de donneur d'ordre d'un virement ; de plus, concernant le secret professionnel du SICCFIN, les exceptions prévues semblent suffisantes pour permettre des échanges de renseignements avec les autorités homologues étrangères.
26. Les obligations en matière de conservation des documents sont complètes et couvrent toutes les informations requises pendant une période de cinq ans. Aucune disposition ne permet explicitement d'allonger cette période, à la demande d'une autorité compétente, concernant les documents relatifs à une transaction, des éléments d'identification ou les livres de comptes et la correspondance commerciale, même si les autorités judiciaires peuvent saisir des documents de ce type. Les dispositions légales ou réglementaires ne précisent pas que les données et documents doivent être conservés selon des modalités qui permettent de reconstituer les transactions individuelles et de fournir des preuves en cas de poursuites judiciaires. Les obligations en matière de transmission de données relatives aux donneurs d'ordre des virements n'étaient pas encore en vigueur à l'époque de la visite sur place, ce qui n'a pas manqué d'influer sur la notation de conformité aux critères essentiels de la Recommandation spéciale VII. Aucune disposition légale ou réglementaire ne précise les modalités de la vérification de l'identité des clients occasionnels qui sollicitent un organisme financier en vue de réaliser une transaction occasionnelle de virement de fonds portant sur un montant inférieur à 15 000 euros.
27. Toutes les transactions supérieures à 100 000 euros sont soumises à un examen particulier lorsqu'elles présentent un caractère complexe et inhabituel et ne paraissent pas avoir de justification économique. Dans la mesure où il semble que ces deux critères doivent être remplis pour provoquer ledit examen particulier, le seuil fixé semble beaucoup trop élevé. La portée des devoirs requis de vigilance accrue, l'obligation de consigner par écrit leurs résultats et l'obligation de conserver ce rapport pendant cinq ans sont satisfaisantes. Les dispositions en vigueur exigeant de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes résidant dans les pays

qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ne sont pas conformes aux exigences de la Recommandation 21.

28. L'obligation de soumettre des déclarations d'opération suspecte est incomplète, car elle n'impose pas la déclaration des sommes provenant de toutes les catégories désignées d'infractions. Elle ne couvre en outre pas toutes les transactions suspectes, notamment certaines tentatives de transaction. La protection juridique accordée aux dirigeants et préposés des institutions financières soumettant une DOS de bonne foi répond aux exigences.
29. La législation prévoit l'obligation générale de mettre en place et de maintenir des procédures, politiques et mesures de contrôle interne destinées à prévenir le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Cette obligation a été précisée par les recommandations de l'AMB, mais il faudrait qu'elle soit davantage détaillée dans une loi ou un règlement ou par d'autres moyens contraignants. Aucune institution financière monégasque ne dispose actuellement d'une filiale ou d'une succursale à l'étranger. Cependant, les autorités monégasques devraient adopter des règles – spécifiques aux filiales et succursales étrangères – reprenant toutes les exigences de la Recommandation 22.
30. Il est interdit d'établir une banque fictive à Monaco. L'Ordonnance Souveraine n° 632, adoptée le 10 août 2006, a introduit des obligations spécifiques aux institutions financières afin de les contraindre à refuser de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives et à s'abstenir de nouer des relations avec des institutions financières étrangères acceptant que des banques fictives utilisent leurs comptes. Ces dispositions étaient trop récentes à l'époque de la visite d'évaluation pour que l'équipe puisse juger de leur efficacité.
31. Le contrôle prudentiel des établissements de crédit monégasques est exercé par la Commission bancaire française, sauf en ce qui concerne les activités de gestion de portefeuille qui sont surveillées par la Commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées. Le SICCFIN est la seule autorité désignée responsable du contrôle de la conformité aux mesures LAB/CFT. En pratique, cet organisme examine les procédures écrites de chaque institution financière, assure une surveillance hors site par le biais de l'analyse des informations obtenues auprès des institutions financières (à l'aide d'un questionnaire annuel) et procède aussi à des inspections sur site. Un accord de coopération a été conclu entre le SICCFIN et la Commission bancaire afin de réglementer l'échange de renseignements à la fois avant et après les inspections. Globalement, il conviendrait de renforcer sensiblement la surveillance des institutions financières en matière de LAB/CFT. Il est donc recommandé d'étoffer le personnel de la section du SICCFIN chargée de la surveillance. La liste des institutions financières soumises aux contrôles LAB/CFT devrait inclure les sociétés de gestion d'OPC.
32. Le faible taux de contrôles sur place est de nature à mettre très fondamentalement en doute l'effectivité des mesures de contrôle prises par les autorités compétentes du respect des dispositions légales et réglementaires en

matière de LAB/CFT et l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme mis en place dans le secteur financier.

33. Indépendamment de la note d'instructions relative aux déclarations d'opération suspecte, le SICCFIN a également adressé aux organismes financiers, via leur association professionnelle, l'AMB, certaines instructions relatives à la mise en œuvre des dispositions légales. Ces instructions apparaissent cependant trop peu détaillées et ne couvrent pas tous les aspects requis.
34. Le système de sanctions inclut plusieurs sanctions administratives (l'avertissement, le blâme, la suspension et la radiation) et pénales (peine d'emprisonnement et/ou amende). En 2004 et 2005, le ministre d'Etat a infligé deux avertissements et un blâme. Aucune sanction n'a été infligée en 2006. Globalement, le système semble incomplet dans la mesure où il ne permet pas une gradation suffisante des sanctions administratives. Aucune sanction administrative pécuniaire ne peut être infligée. Les sanctions pénales pouvant être infligées aux dirigeants et aux préposés des institutions financières ne couvrent pas l'intégralité des obligations légales de LAB/CFT, alors que les sanctions administratives ne peuvent viser que des institutions financières à l'exclusion de leur personnel de direction.
35. Au-delà des dispositions légales d'application générale relatives à l'exercice d'activités économiques ou commerciales à Monaco, il n'existe pas de dispositions spécifiques en droit monégasque qui fixent les conditions d'exercice de l'activité de transmetteur de fonds. A l'heure actuelle, seule La Poste française est autorisée à proposer des services de transmission de fonds dans la Principauté et a recours pour ce faire au système de la Western Union. Elle est soumise à la surveillance du SICCFIN et pourrait, le cas échéant, se voir infliger des sanctions administratives en vertu de la Loi n° 1.162. Bien que ce dispositif ne semble pas poser de problèmes en pratique, il est recommandé – au nom d'une plus grande sécurité juridique – de veiller à énumérer en détail toutes les obligations spécifiques légales du prestataire et à désigner une autorité chargée de délivrer les autorisations ou de procéder aux enregistrements.

4. Mesures préventives : entreprises et professions non financières désignées

36. Tous les types d'«entreprises et professions non financières désignées» (EPNFD) - tels qu'ils sont définis dans la méthodologie du GAFI - sont actifs dans la Principauté et entrent dans le champ d'application de la législation LAB/CFT. Concernant l'application des exigences de LAB/CFT aux EPNFD, les dispositions de la législation monégasque applicables aux avocats devraient être clarifiées et complétées.
37. Concernant les exigences en matière de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents applicables aux sociétés effectuant des opérations de gestion et d'administration de personnes morales étrangères (Company Service Providers - CSP) et aux trustees (qui sont assimilés à des organismes financiers par la Loi n° 1.162), les déficiences sont les mêmes que celles

indiquées ci-dessus pour les institutions financières. Le cadre régissant les maisons de jeu doit être revu et complété, notamment sous l'angle des exigences des Recommandations 6, 10 et 11. Les autres EPNFD (en particulier les agences immobilières, les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses, les notaires, les conseillers juridiques et fiscaux, ainsi que les autres professions comptables indépendantes) ne sont soumises à aucune obligation spécifique d'identification et de vérification de l'identité de leurs clients et de vigilance à l'égard des transactions de ces derniers (mesures prévues dans les Recommandations 5, 6, 8, 9 et 11 du GAFI) ; ces EPNFD ne sont pas davantage tenues de conserver les documents relatifs à l'identification de leurs clients et aux transactions de ceux-ci (obligation énoncée dans la Recommandation 10 du GAFI).

38. Les observations concernant les mesures de contrainte et les sanctions disponibles à l'encontre des institutions financières valent également pour les CSP et les trustees. Dans le cas des casinos et d'autres EPNFD, la seule sanction possible est celle couvrant les manquements à l'obligation de déclaration des opérations suspectes.
39. Les déficiences identifiées plus haut concernant l'obligation de déclaration des opérations suspectes valent aussi pour les CSP et les trustees. Cependant, aucune obligation analogue de déclaration à la CRF ne pèse sur les casinos ou autres EPNFD dans le cas où l'entreprise concernée a refusé d'exécuter la transaction ou dans le cas d'une tentative non aboutie pour quelque autre raison que ce soit. Les notaires sont légalement tenus de transmettre leurs DOS au procureur général, mais aucun dispositif ne prévoit la notification du SICCFIN et la possibilité pour ce dernier d'accéder aux informations contenues dans ces déclarations.
40. Les casinos sont soumis à la fois au contrôle spécifique du respect de la législation, tel qu'il est exercé par le SICCFIN, et à la surveillance générale du Service du Contrôle des Jeux. Le SICCFIN jouit des mêmes compétences en matière d'enquête et d'accès aux informations concernant les EPNFD qu'en ce qui concerne les organismes financiers. A l'exception des casinos, des CSP et des trustees (qui sont assimilés à des organismes financiers par la Loi n° 1.162), la seule obligation légale de ces professions est de déclarer les opérations suspectes. Le SICCFIN ne procède donc pas à des inspections sur place auprès de ces entreprises, celles-ci n'étant pas soumises à des obligations en matière d'identification, de vigilance, d'organisation et de contrôle interne. Les notaires, les auxiliaires de justice et les avocats relèvent du contrôle du Parquet général.

5. Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif

41. La législation monégasque prévoit toute une série de personnes morales et de constructions juridiques. Les formes juridiques des entreprises juridiques incluent : la société anonyme monégasque, la société en commandite par actions, la société en commandite simple et la société en nom collectif. L'exercice d'une activité commerciale, artisanale, industrielle ou de prestation de service est subordonné à l'octroi préalable d'une autorisation administrative

par le Gouvernement Princier. Les personnes physiques et morales exerçant une activité commerciale doivent être enregistrées. La procédure d'autorisation et d'enregistrement réduit partiellement le risque potentiel lié aux personnes morales dans le système monégasque ; cependant, il conviendrait de revoir les exigences en matière d'obtention et de conservation des informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales.

42. Les trusts peuvent être constitués ou transférés à Monaco. Des mesures complémentaires sont requises pour garantir aux autorités compétentes la possibilité d'obtenir en temps opportun des informations adéquates, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des trusts (en particulier sur les personnes ayant constitué le trust, l'administrateur et les bénéficiaires).
43. L'adéquation de la législation et de la réglementation visant les associations à but non lucratif a fait l'objet d'un examen par les autorités, mais cet exercice ne semble pas être en rapport direct avec les risques et les abus potentiels de ces organismes aux fins de financement du terrorisme. Plusieurs dispositions visent la procédure d'autorisation administrative, la transparence et la surveillance des associations et des fondations. En dépit des risques limités liés aux vérifications entreprises précédemment, les autorités sont invitées, dans le cadre de la révision actuelle de la législation, à inclure des mesures et des procédures complémentaires, notamment en ce qui concerne la transparence et la surveillance du secteur.

6. Coopération nationale et internationale

44. Des mécanismes de coopération et de coordination ont été instaurés entre les autorités compétentes chargées de l'application du dispositif LAB/CFT et semblent bien fonctionner puisque l'information circule. L'efficacité de certains mécanismes de coopération, notamment entre les autorités de contrôle, pourrait cependant être améliorée.
45. Monaco a ratifié et mis en oeuvre, avec certaines lacunes signalées plus haut, les Conventions de Vienne, Palerme et sur le financement du terrorisme, ainsi que les Résolutions S/RES/1267(1999) et S/RES/1373(2001).
46. La Principauté de Monaco n'avait adhéré à aucun traité multilatéral spécifique sur l'entraide judiciaire en matière pénale². Elle a signé trois accords bilatéraux d'entraide judiciaire et plusieurs accords d'extradition comportant une clause d'assistance judiciaire. Les demandes d'assistance doivent être envoyées par les canaux diplomatiques.
47. Depuis 2000, Monaco figure sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs établie par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE, parce qu'il n'a souscrit aucun engagement en matière de transparence et d'échange effectif de renseignements à des fins fiscales. Il convient cependant de noter que la Principauté répond aux demandes d'entraide judiciaire visant les cas de fraude

² Monaco a signé et ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en mars 2007 et la convention est entrée en vigueur le 17/6/2007.

fiscale organisée et les infractions connexes, dès lors que la règle de spécialité est respectée.

48. L'exigence de double incrimination en vigueur est compatible avec la Recommandation 37. A l'époque de l'évaluation, Monaco ne pouvait pas donner suite à toutes les demandes d'entraide dans le cadre d'enquêtes en matière de blanchiment du fait de la portée restreinte de l'incrimination de blanchiment. D'aucuns doutent de la capacité des autorités à gérer rapidement les demandes étrangères de gel de fonds ou d'enquête dans les cas n'étant pas encore prévus par le Code de procédure pénale.
49. Il est regrettable que la Principauté n'ait ni signé ni ratifié la Convention européenne d'extradition. Elle a néanmoins conclu 15 traités d'extradition avec divers Etats. Le dispositif légal monégasque régissant l'extradition permet d'obtenir l'extradition d'auteurs d'actes de blanchiment ou de financement du terrorisme. Certaines réserves subsistent, notamment quant aux auteurs de certains actes de financement du terrorisme.
50. En ce qui concerne les autres formes de coopération, la portée des échanges d'information est limitée, dans la mesure où elle couvre uniquement les informations relatives à des transactions paraissant avoir un lien avec le trafic de stupéfiants ou des activités criminelles organisées, avec le terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes ou avec le financement de ces derniers. La législation ne permet pas au SICCFIN de contacter directement des homologues, même si dans la pratique cet organisme procède ainsi. L'échange de renseignements avec les autorités de surveillance étrangères apparaît en outre limité aux procédures de contrôle interne des organismes financiers.

7. Ressources et statistiques

51. Les autorités compétentes – en particulier la CRF, le ministère public, les cabinets des juges d'instruction et la police – devraient vérifier que leurs services sont dotés d'un personnel suffisamment étoffé pour pouvoir remplir leurs missions. En particulier, le nombre très limité de personnes que le SICCFIN peut affecter à la surveillance freine considérablement la capacité de cet organisme à s'acquitter de sa tâche : une carence qui devrait être réparée d'urgence.
52. En général, les autorités monégasques collectent toute une série de statistiques. Il conviendrait cependant de revoir et de ventiler plus en détail ces données pour démontrer l'efficacité de l'action de la police et des autorités de poursuite, ainsi que du régime de saisie et de confiscation. La CRF tient des statistiques sur le nombre de DOS analysées et diffusées, mais celles-ci ne contiennent aucune information sur les infractions sous-jacentes. Il serait utile que ce type d'informations soit tenu habituellement. Concernant les demandes d'entraide judiciaire, les statistiques ne distinguent pas entre les diverses infractions concernées (blanchiment, autres infractions principales, financement du terrorisme). Des statistiques plus détaillées devraient être tenues qui indiquent la durée du traitement des demandes d'entraide en matière de blanchiment ou de

financement du terrorisme ainsi que la nature de la demande, l'acceptation ou le refus de ces demandes, le traitement en totalité ou partiellement de ces demandes. Les statistiques qui existent confirment qu'il n'y a pas eu d'extradition basée sur des faits de blanchiment.