

**Tribunal Suprême, 2 décembre 2021, Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie et Fédération des entreprises monégasques - Union des commerçants et artisans de Monaco et Fédération des entreprises monégasques c/ État de Monaco [TS 2021-18 et TS 2021-19]**

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	2 décembre 2021
<i>IDBD</i>	20348
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Compétence ; Lutte contre le financement du terrorisme, la corruption et le blanchiment

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2021/12-02-20348>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte réglementaire

### Blanchiment de capitaux, financement du terrorisme, corruption

Accord monétaire du 29 novembre 2011 entre l'Union européenne et le Principauté de Monaco - Article 11-6 - Ordonnance souveraine n° 3.559 du 5 décembre 2011 rendant exécutoire l'Accord monétaire - Intérêt général attaché à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption - Compétence des autorités publiques pour assurer l'effectivité de la défense de l'ordre public financier et la protection de la sûreté publique - Loi n° 1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption - Article 1er - Catégories de personnes et d'organismes soumis aux obligations de la loi - Article 83 - Conditions et modalités d'application fixées par l'Ordonnance souveraine n° 2.318 du 3 août 2009 - Ordonnance souveraine prise pour l'application d'une loi - Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 - Article 1er - Adjonction à l'article 1er de l'Ordonnance souveraine du 3 août 2009 du 26° - Détermination de catégories de personnes assujetties - Article 1er de la loi du 3 août 2009 - Généralité des termes du 15° - Ordonnance souveraine du 19 avril 2021 - Article 1er - Soumission des personnes visées au 26° de l'article 1er de la loi du 3 août 2009 aux dispositions de la loi - Méconnaissance de la portée de la disposition législative - Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 - Article 2 - Adjonction dans l'Ordonnance souveraine du 3 août 2009 de l'article 1-1 - Obligation déclarative - Loi du 3 août 2009 - Définition des obligations à la charge des personnes soumises aux dispositions de la loi - Obligation déclarative non prévue par la loi imposée à certaines catégories de personnes - Ordonnance souveraine entachée d'incompétence - Articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine n° 8.634 du 29 avril 2021 annulés

## LE TRIBUNAL SUPRÊME

*Siégeant et délibérant en Assemblée plénière*

**Vu 1°**, la requête présentée par la Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie et la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES (FEDEM), enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 7 juillet 2021 sous le numéro TS 2021-18, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine n° 8.634 du 29 avril 2021 portant modification de l'Ordonnance souveraine n° 2.318 du 3 août 2009, modifiée, fixant les conditions d'application de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption ainsi qu'à la condamnation de l'État aux entiers dépens ;

### CE FAIRE :

Attendu qu'en vertu du paragraphe 6 de l'article 11 de l'Accord monétaire conclu le 29 novembre 2011 entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco et rendu exécutoire par une Ordonnance souveraine n° 3.559 du 5 décembre 2011, « *la Principauté de Monaco prend des mesures d'effets équivalents aux directives de l'Union européenne figurant en annexe B relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux conformément aux recommandations du groupe d'action financière internationale contre le blanchiment des capitaux (GAFI). (...) La cellule de renseignement financier de la Principauté de Monaco et celles des États membres de l'Union européenne poursuivent activement leur coopération dans la lutte contre le blanchiment des capitaux* » ; que la loi n° 1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la corruption a remplacé la loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 modifiée, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; que la loi du 3 août 2009 définit la liste des personnes et organismes tenus de participer à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, ainsi que leurs obligations en la matière et les sanctions administratives et pénales applicables en cas de non-respect de ces dernières ; qu'elle est complétée pour son exécution par l'Ordonnance souveraine n° 2.318 du 3 août 2009 qui en fixe les conditions d'application ; que la loi du 3 août 2009 a été modifiée à quatre reprises, en dernier lieu par la loi n° 1.503 du 23 décembre 2020 renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption ; que l'Ordonnance souveraine du 3 août 2009 a également été modifiée à plusieurs reprises, en dernier lieu par l'Ordonnance souveraine attaquée du 29 avril 2021 ; que les dernières modifications de la loi du 3 août 2009 transcrivent les dispositions de la directive 2015/849/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, dite « *4e directive* », modifiée par la directive 2018/843/UE du 30 mai 2018, dite « *5e directive* », mentionnées aux chiffres 2 et 3 de l'annexe B modifiée par Ordonnance souveraine n° 8.600 du 1er avril 2021 ; que le législateur a notamment modifié la liste des personnes et organismes entrant dans le champ d'application de la loi du 3 août 2009 ;

Attendu qu'à l'appui de leur requête, la Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie et la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES soutiennent, en premier lieu, pour obtenir l'annulation des articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 qu'elles attaquent, que ces dispositions sont entachées d'incompétence ; que conformément à la hiérarchie des normes, les lois et les normes à valeur législative sont au-dessus des Ordonnances souveraines qui, en vertu de l'article 68 de la Constitution, sont nécessaires pour leur exécution ; qu'en vertu de l'article 83 de la loi du 3 août 2009, « *les conditions et modalités d'application de la présente loi sont fixées et précisées par*

*ordonnance souveraine* » ; qu'en revanche, cette disposition n'habilite pas le pouvoir réglementaire, d'une part, à déterminer par Ordonnance souveraine, les organismes et personnes qui relèvent des catégories de professionnels énumérés à l'article 1er de la loi du 3 août 2009 et, d'autre part, à édicter par Ordonnance souveraine des obligations nouvelles à la charge desdits professionnels, au-delà de ce que prévoit cette loi ;

Attendu, d'une part, que selon les requérantes, le pouvoir exécutif a excédé le champ de sa compétence dévolue par l'article 68 de la Constitution et l'article 83 de la loi du 3 juin 2009 en prévoyant que le 26° de l'article 1er de la loi vise « *notamment les commerçants et personnes organisant la vente, la location de biens suivants : antiquités, matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie, véhicules terrestres, aériens ou maritimes et autres objets de grande valeur* » ; que cette disposition a pour effet de les exclure du champ d'application du 15° du même article 1er et de les soumettre à un nouveau régime légal non prévu par cette loi ;

Attendu, en effet, que, dans sa rédaction résultant de la loi n° 1.462 du 28 juin 2018, la loi du 3 août 2009 visait expressément au 14° de son article 1er « *les commerçants et personnes organisant la vente ou se livrant habituellement au commerce de biens suivants : antiquités, œuvres d'art, matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie et autres objets de grande valeur* » ; que, dans la version de la loi résultant de la loi du 23 décembre 2020, cette disposition a été supprimée et remplacée par les nouveaux 15°, 16° et 17° de l'article 1er ; qu'il ressort tant de la lettre de ces dispositions que de la lecture des travaux législatifs que, selon l'intention du législateur, les commerçants et personnes organisant la vente ou se livrant habituellement au commerce d'œuvres d'art font dorénavant l'objet de deux nouvelles catégories au 16° et, pour les ports francs, au 17° de l'article 1er, « *lorsque la valeur de la transaction ou d'une série de transactions liées est d'un montant égal ou supérieur à un montant fixé par ordonnance souveraine* » ; que cette mention exprime s'explique par les termes mêmes de la 5e directive que le législateur a scrupuleusement transcrits aux nouveaux 16° et 17° de l'article 1er de la loi du 3 août 2009 modifiée ; qu'en ce sens, l'exposé des motifs du projet de loi n° 1008 précisent que « *les chiffres 15°) et 16°) de l'article premier de la loi évoluent au regard des dispositions des lettres i) et j) de l'article 2.1.3 de la directive modifiée. Sont concernés les professionnels du commerce des œuvres d'art, savoir les galeries d'art et les maisons de vente aux enchères y compris les personnes qui entreposent ou négocient des œuvres d'art dans des ports francs. L'ensemble de ces professionnels est soumis aux dispositions de la loi en cas de transaction d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, ce montant devant être fixé par ordonnance souveraine pour les mêmes motifs d'adaptabilité que précédemment évoqués* » ; que le rapport sur le projet de loi rappelle également cette distinction spécifique des personnes intervenant dans le commerce des œuvres d'art, nouvellement opérée par la 5e directive ; que tous les autres commerçants et personnes organisant la vente ou se livrant habituellement au commerce de biens, quelle que soit leur nature, sont désormais inclus dans la nouvelle catégorie prévue au 15°, celle des « *commerçants et personnes, négociant des biens, uniquement dans la mesure où la valeur de la transaction ou d'une série de transactions liées est réglée en espèces pour un montant égal ou supérieur à un montant fixé par ordonnance souveraine* » ; qu'il en résulte que les commerçants et personnes organisant la vente ou se livrant habituellement au commerce d'antiquités, de matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie et autres objets de grande valeur ne sont plus visés de manière spécifique et expresse dans un chiffre distinct au sein de l'article 1er mais relèvent de la catégorie élargie du 15° de cet article ; que la rédaction du 15° est calquée sur celle du paragraphe 1 de l'article 2 de la 5e directive qui mentionne, outre les personnes intervenant dans le commerce des œuvres d'art, de manière générale « *les autres personnes négociant des biens, dans la mesure où les paiements sont effectués ou reçus en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 EUR, que la transaction soit effectuée en une fois ou sous la forme d'opérations fractionnées qui semblent être liées* » ; que le rapport de la Commission compétente du Conseil national confirme la volonté du législateur de transcrire au plus proche les dispositions européennes ; que le pouvoir réglementaire, tenu de respecter la volonté du législateur, ne pouvait intégrer une catégorie de personnes relevant du 15° dans une autre catégorie, en l'occurrence au 26°, lequel vise « *les personnes non mentionnées aux chiffres précédents et à l'article 2 qui, à titre professionnel, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux, uniquement pour lesdites opérations* » ; que cette dernière disposition ne peut comporter les personnes relevant des catégories mentionnées aux 1° à 25° de l'article 1er de la loi ; que le Gouvernement a réinséré, dans le dispositif légal, par voie d'Ordonnance souveraine d'exécution, une disposition que le législateur avait lui-même supprimé de la loi du 3 août 2009 puisque n'y sont plus spécifiquement catégorisés les commerçants et personnes organisant la vente ou la location d'antiquités, de matériaux précieux, de pierres précieuses, de métaux précieux, de bijoux, d'horlogerie, de maroquinerie, de véhicules terrestres, aériens ou maritimes ou d'autres objets de grande valeur ; qu'il a surtout modifié les termes de la loi en décatégorisant les commerçants et les autres personnes concernées par ce type d'opérations du 15° vers le 26° de l'article 1er, ce qui a pour conséquence de les soumettre à un dispositif différent de celui voulu par le législateur ; qu'un tel empiètement du pouvoir exécutif sur la compétence du pouvoir législatif est contraire au principe de séparation des fonctions administrative, législative et judiciaire, également consacré par l'article 6 de la Constitution ;

Attendu, d'autre part, que le pouvoir exécutif a également excédé le champ de sa compétence en soumettant les personnes visées au 15° de l'article 1er de la loi à une obligation, non prévue par la loi, de déclaration systématique au Service d'Information et de Contrôle sur les circuits financiers (SICCFIN) des transactions ou séries de transactions liées, réglées en espèces, dont le montant est égal ou supérieur à 10 000 euros ;

Attendu, en effet, que la loi n'institue nullement une telle obligation ; que les commerçants et personnes négociant des biens visés au 15° de l'article 1er sont tenus, pour les transactions réglées en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, de respecter des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, fixées par le chapitre Ier de la loi, sous la forme de mesures de vigilance simplifiées ou renforcées, des obligations de mettre en place une organisation et des procédures internes proportionnées à leur nature et à leur taille pour lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, prévues au chapitre III de la loi, des obligations de déclaration de soupçon au

SICCFIN, énoncées au chapitre V de la loi et, le cas échéant, une obligation de faire établir par un expert-comptable ou un comptable agréé inscrit au tableau de l'Ordre un rapport annuel permettant d'évaluer l'application de la loi et des mesures prises pour son exécution ; qu'en créant une nouvelle obligation de déclaration systématique au SICCFIN de toute opération en espèces supérieure au seuil de 10 000 euros, alors que le législateur a seulement mis à la charge des commerçants et personnes visés au 15° de l'article 1er de la loi, au titre de leurs obligations déclaratives au SICCFIN, des obligations de déclaration de soupçon, le pouvoir exécutif a empiété sur la réserve de compétence du pouvoir législatif ; que le Gouvernement n'était pas compétent pour introduire, par la voie d'une Ordonnance souveraine, une telle obligation déclarative systématique ;

Attendu, en deuxième lieu, que les requérantes soutiennent que les articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée sont également entachés d'une erreur de droit ; qu'en allant au-delà du pouvoir réglementaire dérivé dont il est investi pour l'exécution des lois et en outrepassant sa compétence, le pouvoir réglementaire a méconnu l'article 68 de la Constitution et l'article 83 de la loi du 3 août 2009 ;

Attendu, en troisième lieu, que la Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie et la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES font grief aux articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée de méconnaître la loi du 3 août 2009 ; que, d'une part, l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 ne pouvait, sans violer la loi du 3 août 2009, déplacer les commerçants et personnes visées au 15° de l'article 1er de la loi vers le 26° dès lors qu'ils passent des opérations relatives aux « *antiquités, matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie, véhicules terrestres, aériens ou maritimes et autres objets de grande valeur* » ; que, d'autre part, en créant une obligation de déclaration systématique au SICCFIN de toutes les transactions réglées en espèces pour un montant de 10 000 euros alors que la loi ne soumet les commerçants et personnes visés au 15° de l'article 1er qu'à des obligations de déclaration de soupçon au SICCFIN, le pouvoir exécutif est allé au-delà de la volonté du législateur et a créé une obligation nouvelle contraire à la loi ;

Attendu que les requérantes allèguent, en quatrième lieu, que les articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée méconnaissent l'article 17 de la Constitution qui garantit l'égalité entre les Monégasques ; que l'égalité doit être garantie entre les personnes se trouvant dans des situations identiques ;

Attendu, d'une part, que contrairement aux 16° et 17° de l'article 1er de la loi, le législateur n'a pas distingué, au 15° du même article, les commerçants et personnes selon leur activité ou les biens qu'ils proposent ; que les seuls critères prévus sont la valeur de la transaction et son paiement en espèces ; que tous les commerçants et personnes négociant des biens se trouvent intégrés au 15° dès lors que la valeur de la transaction est réglée en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 euros ; qu'or, il résulte de l'article 1er de l'Ordonnance souveraine que les commerçants et personnes visés au 26° de l'article 1er de la loi, d'une part, et les autres commerçants et personnes négociant des biens sont soumis à des règles différentes et, par suite, à une inégalité de traitement injustifiée ; qu'en effet, les professionnels visés au 15° de l'article 1er de la loi ne sont soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme que si la transaction concernée est réglée en espèces et pour une valeur supérieure ou égale à 10 000 euros ; que les professionnels relevant du 26° de l'article 1er de la loi, en vertu de l'Ordonnance souveraine attaquée, sont, eux, soumis à ce dispositif, que le règlement de la transaction s'effectue ou non en espèces et quel que soit le montant de la transaction ; que le déplacement du 15° au 26° induit une inégalité de traitement supplémentaire non voulue par le législateur s'agissant des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle avant d'établir une relation d'affaires avec le client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation de certaines transactions ; qu'en effet, les professionnels visés au 15° ne sont soumis aux obligations de vigilance énoncées à l'article 4-1 de la loi que lorsqu'ils exécutent, à titre occasionnel, une transaction en espèces dont le montant est égal ou supérieur à 10 000 euros alors que les professionnels visés au 26° y sont soumis lorsqu'ils exécutent, à titre occasionnel, un transfert de fonds ou une transaction, qu'elle soit ou non en espèces et dont le montant est égal ou supérieur à 15 000 euros ; que les critères de déclenchement des obligations de vigilance prévues par l'article 4-1 de la loi et applicables aux commerçants et personnes recatégorisés par l'Ordonnance souveraine attaquée au 26° de l'article 1er les placent dans une situation défavorable par rapport aux commerçants et personnes relevant du 15° ; que si le seuil de déclenchement est plus élevé pour les premiers, il sera en pratique atteint pour la quasi-totalité des transactions concernées en raison de la grande valeur des objets, des caractéristiques de la clientèle et en l'absence de prise en compte des modalités de règlement des transactions ; que les commerçants et personnes recatégorisés supportent de facto des obligations supplémentaires puisqu'ils doivent mettre en œuvre les mesures de vigilance prévues à l'article 4-1 de la loi non pas uniquement pour les transactions effectuées en espèces mais encore pour toutes les autres transactions ; que rien ne justifie de traiter différemment les commerçants et personnes négociant des « *antiquités, matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie, véhicules terrestres, aériens ou maritimes et autres objets de grande valeur* » ; que le législateur n'a pas établi une telle différenciation de traitement, laquelle n'est, au surplus, sous-tendue par aucun motif d'intérêt général ;

Attendu, d'autre part, qu'en imposant une obligation déclarative nouvelle aux personnes relevant du 15° de l'article 1er pour toutes les transactions réglées en espèces d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, le pouvoir exécutif a établi une inégalité de traitement injustifiée entre ces personnes et celles relevant d'une autre catégorie visée à l'article 1er de la loi ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 10 septembre 2021, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation des requérantes aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, tout d'abord, que les moyens soulevés par les requérantes à l'encontre de l'article 1er de l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 sont fondés sur une interprétation erronée des conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire est intervenu ; qu'elles tiennent tant au fondement juridique de cette intervention

qu'à un impératif supérieur d'effectivité du dispositif de lutte contre le blanchiment, directement commandé par les exigences internationales ; qu'en effet, le Ministre d'État, s'il n'entend pas nier que l'Ordonnance souveraine a entendu viser de nouveau, de manière explicite, les professionnels du secteur du luxe, antérieurement visés au 14° de l'article 1er de la loi, soutient que cette désignation explicite dans la réglementation est intervenue de manière régulière ; que c'est sur le fondement de l'article 83 de la loi que l'Ordonnance souveraine attaquée a eu pour objet de préciser les professionnels concernés par les dispositions, rédigées en termes généraux, du 26° de l'article 1er de la loi ; qu'un tel mode opératoire est identique à celui suivi pour l'adoption des mesures d'application 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 ; que l'article 1er de l'Ordonnance souveraine n° 14.466 du 22 avril 2000 est venue préciser les professionnels relevant de la catégorie visée à l'article 2 de cette loi ; que les dispositions critiquées relèvent bien de la compétence du pouvoir réglementaire en ce qu'elles sont simplement des mesures d'application de la loi du 3 août 2009 à l'instar de celles prises en 2000 pour l'application de la loi du 7 juillet 1993 ; que le moyen d'incompétence du pouvoir réglementaire devra dès lors être écarté ;

Attendu, en deuxième lieu, que, selon le Ministre d'État, les dispositions du 26° de l'article 1er de la loi ne font pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire prévoit leurs modalités d'application, conformément à l'article 83 de cette même loi ; que rédigées en termes généraux, ces dispositions législatives impliquent des compléments réglementaires pour en délimiter le champ d'application ; qu'à ce titre, le pouvoir réglementaire, sans violer la loi ni commettre d'erreur de droit, a fait entrer dans la catégorie des professionnels visés au 26° de l'article 1er « *les commerçants et personnes organisant la vente ou se livrant habituellement au commerce de biens suivants : antiquités, œuvres d'art, matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie et autres objets de grande valeur* » ; que le pouvoir réglementaire n'a méconnu ni la lettre ni l'esprit de la loi dès lors, d'une part, que l'article 1er de l'Ordonnance souveraine attaquée trouve son fondement direct dans les dispositions légales et, d'autre part, qu'il concourt directement à la poursuite de l'objectif de la loi du 3 août 2009 consistant à ce que la Principauté prenne des mesures adaptées aux risques auxquels elle est exposée, compte tenu de ses spécificités, particulièrement mises en évidence au cours du processus d'Évaluation nationale des Risques n° 2 ;

Attendu, en troisième lieu, que le Ministre d'État allègue que les professionnels relevant du 26° de l'article 1er de la loi constituent bien une catégorie de professionnels distincte de celle visée au 15° du même article ; que la différence de régime organisée par la loi du 3 août 2009 et procédant des exigences des 4e et 5e directives ne crée pas de rupture d'égalité entre les personnes concernées ; qu'en effet, certains professionnels sont exposés à des risques plus élevés au regard du secteur d'activité dans lequel ils interviennent ; que tel est le cas des professionnels mentionnés par l'article 1er de l'Ordonnance souveraine attaquée, comme l'a révélé l'Évaluation nationale des Risques réalisée en 2021 ; que la différence de régime procède ainsi d'une obligation légale découlant des dispositions de l'article 48 de la loi du 3 août 2009, lesquelles se fondent sur les recommandations du GAFI ainsi que sur la 4e directive ; que cette obligation consiste à identifier les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels un État se trouve exposé afin d'améliorer son dispositif national de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, en identifiant les secteurs d'activité particulièrement vulnérables et devant conduire à l'élaboration de mesures spécifiques ; que c'est dans ce cadre que l'État a entendu compléter son dispositif normatif en précisant les professionnels visés par le 26° de l'article 1er de la loi ; qu'en effet, le critère de déclenchement des obligations de vigilance fondé sur la valeur de la transaction et le mode de règlement prévu par le 15° de l'article 1er de la loi, applicable pour la généralité des commerçants, s'est avéré inadapté, dans le contexte particulier de la Principauté, aux risques auxquels sont exposés les professionnels du secteur du luxe ; que les risques élevés auxquels ils sont exposés justifient qu'ils soient soumis à des règles différentes de celles applicables pour la généralité des commerçants ; que, par suite, l'article 1er de l'Ordonnance souveraine attaquée n'implique de fait aucune atteinte au principe d'égalité ; qu'en outre, cette disposition est justifiée par la prise en considération des risques spécifiques auxquels la Principauté est exposée en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ainsi que la conformité de son droit aux standards internationaux ; qu'il s'agit d'un enjeu majeur visant à la protection des intérêts fondamentaux de la Principauté ;

Attendu, en quatrième lieu, que le Ministre d'État relève que la Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie ne justifie pas de ce que les intérêts qu'elle défend auraient été lésés et partant d'un intérêt pour demander l'annulation de l'article 2 de l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 ; qu'en tout état de cause, une mesure d'application d'un texte qui se borne à en tirer les conséquences n'ajoute pas à ce texte, ainsi que le juge le Conseil d'État français ; que le e) de l'article 2.1.3 de la directive 2015/849/UE du 20 mai 2015 modifiée fixe à 10 000 euros le seuil au-delà duquel les États membres doivent veiller à ce que « *les personnes négociant des biens, lorsqu'elles exécutent des transactions en espèces (...), que la transaction soit effectuée en une seule ou en plusieurs opérations qui semblent être liées* » doivent appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle ; qu'en vertu des articles 4-1, 4-3 et 5 de la loi du 3 août 2009 modifiée, ces mesures consistent, en premier lieu, à identifier le client, le mandataire et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la transaction, à vérifier les éléments d'identification fournis, au moyen d'un document justificatif probant comportant une photographie, en deuxième lieu, à recueillir des informations proportionnées relatives à l'objet et à la nature envisagés de la relation d'affaires et, en dernier lieu, à exercer une vigilance constante sur la relation d'affaires, non seulement à l'égard de tous les nouveaux clients mais également, lorsque cela est opportun, à l'égard des clients existants en fonction de leur appréciation des risques, ou lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent ou encore lorsqu'ils sont tenus, au cours de l'année civile considérée, en raison d'une obligation légale ou réglementaire, de contacter le client afin de réexaminer toute information pertinente en rapport avec le ou les bénéficiaires effectifs de la transaction ; que, plus généralement, conformément à l'article 3 de la loi du 3 août 2009 modifiée, les personnes soumises à cette loi, en particulier celles qui sont visées au 15° de son article 1er, sont tenues de réaliser une évaluation des risques présentés par leurs activités en matière de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de corruption ; qu'à cette fin, elles doivent définir et mettre en place des dispositions d'identification et

d'évaluation des risques auxquels elles sont exposées, ainsi qu'une politique adaptée à ces risques ; que le dispositif prévu répond aux exigences de l'article 2.1.3. de la directive du 20 mai 2015 en ce qui concerne les transactions exécutées en espèces et d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros ; qu'en prévoyant, à son article 2, que les commerçants et personnes visés au 15° de l'article 1er de la loi doivent procéder à une déclaration au SICCFIN en cas de transaction ou série de transactions liées, réglées en espèces, d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021, qui a reproduit le seuil fixé par la directive, s'est bornée à mettre en œuvre une mesure d'information qui accompagne les commerçants et personnes concernés dans la mise en œuvre des obligations de vigilance auxquelles ils sont par ailleurs soumis ; que l'article 2 de l'Ordonnance souveraine ne soumet donc pas les commerçants et personnes auxquels il s'applique à une obligation nouvelle de vigilance par rapport à celles que la loi leur impose et se borne à créer les conditions favorables d'une mise en œuvre effective et systématique des obligations de vigilance auxquelles ils sont légalement soumis ; que, dès lors que les mesures d'information prévues par l'article 2 ne sont considérées ni comme une obligation de vigilance, ni comme l'une des autres obligations légalement sanctionnées, leur méconnaissance n'est pas sanctionnée ; qu'à ce titre, elles ne sauraient donc être considérées comme des dispositions susceptibles de léser les droits des requérantes ; que l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée n'est pas entaché d'incompétence et ne méconnaît ni la loi du 3 août 2009, ni le principe d'égalité ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 27 septembre 2021, par laquelle la Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie et la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES tendent aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que les requérantes ajoutent, tout d'abord, que, contrairement à ce qu'affirme le Ministre d'État, le Gouvernement ne s'est pas borné à préciser la portée du 26° de l'article 1er de la loi ; qu'il a mentionné lui-même, dans sa contre-requête, qu'il « a entendu viser de nouveau, de manière explicite, les professionnels du secteur du luxe, antérieurement visés dans le chiffre 14°) de l'article 1er de la Loi » ; que le fait de viser de nouveau ce que le législateur a souhaité retirer de la rédaction de la loi dans sa version antérieure à la loi du 23 décembre 2020 constitue un ajout et non une mesure d'application conforme à la volonté du législateur ; que le Ministre d'État a également précisé que le critère de déclenchement des obligations de vigilance fondé sur la valeur de la transaction et le mode de règlement prévu au 15°, applicable à la généralité des commerçants, s'est avéré inadapté, dans le contexte particulier de la Principauté, aux risques auxquels sont exposés les professionnels du luxe ; que l'Ordonnance souveraine institue ainsi un nouveau critère de déclenchement des obligations de vigilance applicable aux commerçants du secteur du luxe ; que le pouvoir réglementaire a dès lors créé une différence de traitement non prévue par la loi et alors que le législateur a très clairement affirmé sa volonté de ne pas « surtransposer » la 5e directive qui ne réalise pas cette différence de traitement ; qu'en ajoutant de nouvelles règles à la loi et en allant au-delà de sa compétence, le pouvoir réglementaire a méconnu non seulement le texte mais aussi l'esprit de la loi puisque ces règles induisent une « surtransposition » de la 5e directive ;

Attendu, ensuite, que, selon les requérantes, le Ministre d'État ne justifie les dispositions critiquées que par la seule circonstance que le mode opératoire est identique à celui suivi pour l'adoption des mesures d'application de la loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux ; que, toutefois, l'État ne saurait justifier la légalité de l'Ordonnance souveraine au seul motif qu'il aurait procédé de manière identique pour des textes antérieurs ; qu'aucune présomption de légalité ne saurait en être tirée ; que la comparaison opérée par le Ministre d'État est, en tout état de cause, dénuée de pertinence ; qu'en effet, l'article 1er de l'Ordonnance souveraine n° 14.466 du 22 avril 2000 ne mentionne aucune des personnes déjà visées à l'article 1er de la loi et n'empporte aucune modification des catégories établies par le législateur ;

Attendu que la Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie et la FEDEM font valoir, en outre, que l'affirmation du Ministre d'État selon laquelle il n'aurait fait qu'appliquer la loi est contredite par le projet de loi n° 1.037 du 6 mai 2021 complétant la loi n° 1.503 du 23 décembre 2020, que le Gouvernement a déposé sur le bureau du Conseil national le 17 mai 2021 ; que l'article 7 de ce projet entend modifier l'article 1er de la loi du 3 août 2009 pour y mentionner distinctement « les commerçants et personnes qui organisent la vente ou la location des biens suivants : œuvres d'art, matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie, véhicules terrestres, aériens ou maritimes et autres objets de grande valeur » ; que dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement justifie ces nouvelles dispositions projetées par les modifications apportées par la directive du 30 mai 2018 à la liste des professionnels assujettis aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui ont conduit en particulier à une évolution du périmètre des commerçants concernés ; que cet exposé énonce qu'« alors que seuls se trouvaient soumis aux obligations de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée, susmentionnée, les commerçants qui exercent dans le domaine du luxe, sont dorénavant assujettis tous les commerçants dès lors qu'ils négocient des biens qui leur sont réglés en espèces pour une valeur d'au moins 10 000 euros, de même que ceux qui agissent en qualité d'intermédiaires dans le commerce des œuvres d'art pour les transactions à partir de 10 000 euros. En pratique, aujourd'hui, tous les commerçants sont donc tenus aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, à partir du moment où ils reçoivent des paiements en espèces à partir de 10 000 euros. Cependant, cette stricte application de la directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018 s'accorde insuffisamment avec les spécificités de Monaco et les objectifs que s'est fixé le Gouvernement Princier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. En particulier, le secteur du commerce de luxe représente une part conséquente des transactions commerciales à Monaco et si celles-ci peuvent donner lieu à des règlements en espèces, ce que la loi autorise dans la limite de 30 000 euros, ces transactions demeurent minoritaires, en particulier pour certains secteurs tels que le yachting. Or, il apparaît hautement opportun que les professionnels qui relèvent du secteur du luxe demeurent soumis en toute hypothèse aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la

*corruption et ce, quel que soit le mode choisi par leurs clients pour le règlement des transactions. À cet effet, l'article 7 du projet de loi ajoute ces professionnels à la liste de l'article premier de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée, au sein d'un nouveau chiffre 26°) » ; qu'ainsi, le projet de loi vise à insérer dans le dispositif législatif les mêmes dispositions que celles figurant dans l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 ; que si l'État considérait avoir, de manière parfaitement licite, intégré par voie réglementaire, les commerçants du luxe au chiffre 26°) de l'article 1er de la loi en vigueur, il n'aurait eu nul besoin de proposer la modification de ladite loi aux mêmes fins par voie législative ; que le dépôt du projet de loi démontre l'incompétence du pouvoir réglementaire ;*

Attendu que les requérantes précisent également qu'à aucun moment lors des débats au Conseil national, n'a été posée la question de distinguer les commerçants du luxe de tous les autres commerçants ; que la volonté du législateur était de mettre en œuvre un dispositif légal en Principauté conforme à la directive du 30 mai 2018 sans opérer de « *surtransposition* » ; que par suite, le 15° de l'article 1er de la loi n'appelait aucun complément réglementaire hormis la fixation du montant à partir duquel la loi est applicable aux commerçants, en ceux compris ceux exerçant dans le secteur du luxe ; qu'ainsi, l'Ordonnance souveraine ne s'est pas contentée d'appliquer la loi mais a modifié un dispositif légal jugé inadapté par le Ministre d'État ; que son article 1er a, en effet, pour seul objet d'extraire les commerçants du secteur du luxe du champ du 15° de l'article 1er pour les faire relever du 26° afin de les soumettre à un régime différent des autres commerçants ; que la circonstance que cette modification des termes de la loi serait justifiée par « *les spécificités propres particulièrement mises en évidence au cours du processus d'Évaluation nationale des Risques 2* » réalisée en 2021, soit postérieurement à la publication de la loi du 23 décembre 2020, est sans incidence sur l'erreur de droit commise par le pouvoir réglementaire ;

Attendu que les requérantes estiment, par ailleurs, que contrairement à ce qu'affirme le Ministre d'État, la différence de traitement des commerçants du secteur du luxe par rapport aux autres commerçants ne procède pas des exigences des 4e et 5e directives et de la conformité du droit monégasque aux standards internationaux ; qu'en effet, ces directives traitent de manière égale, hormis le cas de l'immobilier et des œuvres d'art, toutes les personnes qui négocient des biens en les soumettant au dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dès lors qu'elles effectuent ou reçoivent des paiements en espèces d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros ; que le 15° de l'article 1er de la loi procède ainsi du standard européen dont l'objectif est d'atténuer les risques inhérents aux paiements en espèces d'un montant élevé ; que ce standard européen est pleinement conforme aux recommandations du GAFI et aux instruments d'autres organismes internationaux actifs dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

Attendu que les requérantes estiment, de même, que l'argument du Ministre d'État tenant à l'effectivité du dispositif juridique n'est pas davantage fondé dès lors que l'effectivité du 15° de l'article 1er de la loi doit être appréciée au regard de l'intention du législateur ; que l'effectivité du dispositif juridique suppose aussi la protection des droits et libertés des assujettis, dont le droit à la sécurité juridique ; qu'il ne fait nul doute que le législateur a entendu concilier les intérêts des commerçants du secteur du luxe avec les objectifs de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, en ne les distinguant pas des autres commerçants et en ne les soumettant pas aux obligations de vigilance quels que soient la modalité de règlement et le montant de la transaction, comme tend à le faire l'article 1er de l'Ordonnance souveraine attaquée ; qu'en plaçant les commerçants du secteur du luxe dans une situation défavorable par rapport aux autres commerçants, le pouvoir réglementaire est allé à l'encontre de l'objectif que s'est assigné le législateur, consistant à trouver un juste équilibre entre le respect des engagements internationaux de la Principauté, sans les surtransposer, et la nécessaire préservation de son attractivité pour les professionnels et les clients ; que le pouvoir réglementaire a créé une insécurité juridique pour les commerçants du luxe ; que la rupture d'égalité opérée par voie réglementaire ne saurait trouver sa justification dans l'Évaluation nationale des Risques n° 2 ; que l'Ordonnance souveraine ne peut légalement opérer, sur le fondement de faits mis en évidence postérieurement à l'adoption de la loi, un revirement de la politique arrêtée par le législateur à l'égard des commerçants du secteur du luxe ;

Attendu, enfin, que si, au jour du dépôt de sa requête, la chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie n'est pas concernée par l'article 2 de l'Ordonnance souveraine, ce n'est qu'en raison du classement des activités de ses adhérents dans le champ du 26° de l'article 1er dont elle demande l'annulation ; que si cette demande d'annulation prospère, elle sera de facto soumise à cette disposition ; qu'elle ne pouvait, au risque d'être forclosée, attendre qu'il soit statué sur la légalité de l'article 1er de l'Ordonnance souveraine pour contester celle de son article 2 ; que, sur le fond, si le Ministre d'État évoque une « *mesure d'information* », il s'agit bien d'une obligation déclarative, mise à la charge des commerçants relevant du 15° de l'article 1er de la loi du 3 août 2009, de toute opération réglée en espèces d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros ; que l'article 2 mentionne en effet que les commerçants « *déclarent* », l'emploi de l'indicatif valant impératif ; que l'article 6 du projet de loi n° 1.037 déposé le 17 mai 2021 au Conseil national entend prévoir que les personnes visées au 15° de l'article 1er « *déclarent au Service d'Information et de Contrôle sur les circuits financiers, dans les conditions définies par un arrêté ministériel, les transactions ou séries de transactions liées réglées en espèces, qui correspondent aux dispositions qui précèdent* » ; que l'article 6 du projet de loi est ainsi identique à l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée ; que l'exposé des motifs du projet de loi confirme la nature d'obligation déclarative de la mesure ainsi prévue puisqu'il énonce qu'« *afin d'accompagner les commerçants concernés dans l'application de leurs obligations, l'article 6 du projet de loi introduit à leur égard une obligation déclarative* » ; que le Ministre d'État ne pourra ainsi pas contester que le pouvoir réglementaire a ajouté une obligation déclarative non prévue par la loi et a excédé sa compétence ; que l'affirmation du Ministre d'État selon laquelle l'Ordonnance souveraine ne prévoirait pas une nouvelle obligation dès lors que son non-respect n'engendre aucune sanction n'est pas raisonnable ; que si le Gouvernement a souhaité introduire une nouvelle procédure de déclaration au SICCFIN, ce n'est pas pour que les commerçants concernés soient libres de ne pas la mettre en œuvre ; qu'elle est dépourvue de sanction pour la raison que c'est au seul législateur qu'il appartient, en vertu de l'article 20 de la Constitution, de prévoir des sanctions ; que le

Ministre d'État met en avant ce défaut de sanction alors qu'il invoque par ailleurs l'effectivité nécessaire du dispositif juridique ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 14 octobre 2021, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'État ajoute, tout d'abord, que l'assujettissement des professionnels du luxe aux obligations de vigilance indépendamment du montant et de la nature de la transaction ne caractérise pas une surtransposition des 4e et 5e directives ; que si le montant et la nature de la transaction constituent un critère minimal de déclenchement des obligations de vigilance, les États demeurent tenus de tirer les conséquences des spécificités de risques auxquels sont exposés certains secteurs d'activités, tels qu'identifiés par l'Évaluation nationale des Risques ; que la Principauté doit se conformer aux recommandations du GAFI, dont celle d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et celle de désigner une autorité pour coordonner les actions d'évaluation des risques ; que sur le fondement de cette évaluation, « *les pays doivent appliquer une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention et d'atténuation du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme sont à la mesure du risque identifié* » ; que, de même, l'article 7.4 de la directive du 20 mai 2015 impose aux États d'utiliser cette évaluation pour élaborer, pour chaque secteur ou domaine, des règles appropriées en fonction des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ; que, dans ce but, l'article 48 de la loi du 3 août 2009 a érigé le SICCFIN en autorité nationale pour conduire un processus d'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, à partir de laquelle la Principauté conçoit son cadre juridique pour lutter de manière adaptée contre ces risques ; qu'ainsi, les dispositions critiquées, loin de « *surtransposer* » les directives, en font une exacte application en permettant d'aller au-delà des critères de la nature et du montant des paiements et d'offrir une réponse réglementaire appropriée aux risques spécifiquement identifiés à Monaco, auxquels sont exposés les professionnels du secteur du luxe ;

Attendu, ensuite, selon le Ministre d'État, que si la catégorie des professionnels du luxe était expressément visée au 14° de l'article 1er de la loi, dans sa version antérieure à la loi du 23 décembre 2020 et si elle devrait être explicitement réintroduite dans cet article en tant que catégorie autonome et spécialement identifiée, il ne saurait être affirmé que le classement de ces professionnels au 26° de l'article 1er serait illégal ; qu'en effet, cette dernière disposition a vocation à concerner tous les professionnels non mentionnés dans la liste des professionnels figurant aux 1° à 25° de l'article 1er de la loi ; que la question posée au Tribunal Suprême est celle de savoir si, au titre des modalités d'application de la loi, le pouvoir réglementaire pouvait mentionner au 26° les professionnels du luxe, comme il aurait pu le faire pour des professionnels d'autres secteurs d'activités si ceux-ci avaient été identifiés par l'Évaluation nationale des Risques ;

Attendu que le Ministre d'État fait valoir, par ailleurs, que l'Évaluation nationale des Risques a montré que les professionnels du secteur du luxe se trouvent exposés à un risque particulièrement élevé, impliquant de ne pas les traiter comme les autres commerçants relevant du 15° de l'article 1er de la loi ; que si la différence de traitement a pu procéder, par le passé, d'une disposition législative explicite, l'article 83 de la loi du 3 août 2009 permet au pouvoir réglementaire de désigner au 26° les « *personnes non mentionnées* » aux chiffres précédents, comme devant relever d'une catégorie particulière soumise à des obligations de vigilance ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, enfin, que les requérantes, en indiquant que seul le législateur est compétent pour fixer des sanctions, ne répondent pas à l'argument décisif tiré de ce que le pouvoir réglementaire était compétent en vertu de l'article 83 de la loi du 3 août 2009 ; qu'il dispose, en effet, d'une certaine autonomie pour fixer les conditions et modalités d'application de la loi ; qu'à cet égard, rien ne lui interdit, pour assurer l'effectivité de la loi, de prévoir des mesures d'accompagnement facilitant l'exercice par les commerçants concernés de leur obligation de vigilance ; que tel est l'objet de l'article 2 de l'Ordonnance souveraine qui n'institue pas à la charge des commerçants concernés une nouvelle obligation mais prévoit une simple mesure d'information du SICCFIN à caractère automatique et dépourvue de sanction ;

**Vu 2°**, la requête présentée par l'Union des commerçants et artisans de Monaco et la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES, enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 7 juillet 2021 sous le numéro TS 2021-19, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'article 2 de l'Ordonnance souveraine n° 8.634 du 29 avril 2021 portant modification de l'Ordonnance souveraine n° 2.318 du 3 août 2009, modifiée, fixant les conditions d'application de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption ainsi qu'à la condamnation de l'État aux entiers dépens ;

#### **CE FAIRE :**

Attendu qu'à l'appui de leur requête, l'Union des commerçants et artisans de Monaco et la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES soutiennent, en premier lieu, pour obtenir l'annulation de l'article 2 de l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 qu'elles attaquent, que cette disposition est entachée d'incompétence ; que conformément à la hiérarchie des normes, les lois et les normes à valeur législative sont au-dessus des Ordonnances souveraines qui, en vertu de l'article 68 de la Constitution, sont nécessaires pour leur exécution ; qu'en vertu de l'article 83 de la loi du 3 août 2009, « *les conditions et modalités d'application de la présente loi sont fixées et précisées par ordonnance souveraine* » ; qu'en revanche, cette disposition n'habilite pas le pouvoir réglementaire à édicter par Ordonnance souveraine des obligations nouvelles à la charge desdits professionnels, au-delà de ce que prévoit cette loi ; que le pouvoir exécutif a excédé le champ de sa compétence en soumettant les personnes visées au 15° de l'article 1er de la loi à une obligation, non prévue par la loi, de déclaration systématique au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) des transactions ou séries de transactions liées, réglées en espèces, dont le montant est égal ou supérieur à 10 000 euros ;

Attendu, en effet, que la loi n'institue nullement une telle obligation ; que les commerçants et personnes négociant des biens visés au 15° de l'article 1er sont tenus, pour les transactions réglées en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, de respecter des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, fixées par le chapitre Ier de la loi, sous la forme de mesures de vigilance simplifiées ou renforcées, des obligations de mettre en place une organisation et des procédures internes proportionnées à leur nature et à leur taille pour lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, prévues au chapitre III de la loi, des obligations de déclaration de soupçon au SICCFIN, énoncées au chapitre V de la loi et, le cas échéant, une obligation de faire établir par un expert-comptable ou un comptable agréé inscrit au tableau de l'Ordre un rapport annuel permettant d'évaluer l'application de la loi et des mesures prises pour son exécution ; qu'en créant une nouvelle obligation de déclaration systématique au SICCFIN de toute opération en espèces supérieure au seuil de 10 000 euros, alors que le législateur a seulement mis à la charge des commerçants et personnes visés au 15° de l'article 1er de la loi, au titre de leurs obligations déclaratives au SICCFIN, des obligations de déclaration de soupçon, le pouvoir exécutif a empiété sur la réserve de compétence du pouvoir législatif ; que le Gouvernement n'était pas compétent pour introduire, par la voie d'une Ordonnance souveraine, une telle obligation déclarative systématique ;

Attendu, en deuxième lieu, que les requérantes soutiennent que l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée est également entaché d'une erreur de droit ; qu'en allant au-delà du pouvoir réglementaire dérivé dont il est investi pour l'exécution des lois et en outrepassant sa compétence, le pouvoir réglementaire a méconnu l'article 68 de la Constitution et l'article 83 de la loi du 3 août 2009 ;

Attendu, en troisième lieu, que l'UCAM et la FEDEM font grief à l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée de méconnaître la loi du 3 août 2009 ; qu'en créant une obligation de déclaration systématique au SICCFIN de toutes les transactions réglées en espèces pour un montant de 10 000 euros alors que la loi ne soumet les commerçants et personnes visés au 15° de l'article 1er qu'à des obligations de déclaration de soupçon au SICCFIN, le pouvoir exécutif est allé au-delà de la volonté du législateur et a créé une obligation nouvelle contraire à la loi ;

Attendu que les requérantes allèguent, en quatrième lieu, que l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée méconnaît l'article 17 de la Constitution qui garanti l'égalité entre les Monégasques ; que l'égalité doit être garantie entre les personnes se trouvant dans des situations identiques ; qu'en imposant une obligation déclarative nouvelle aux personnes relevant du 15° de l'article 1er pour toutes les transactions réglées en espèces d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, le pouvoir exécutif a établi une inégalité de traitement injustifiée entre ces personnes et celles relevant d'une autre catégorie visée à l'article 1er de la loi ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 10 septembre 2021, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation des requérantes aux entiers dépens ;

Attendu, en premier lieu, que le Ministre d'État fait valoir qu'une mesure d'application d'un texte qui se borne à en tirer les conséquences n'ajoute pas à ce texte, ainsi que le juge le Conseil d'État français ; que le e) de l'article 2.1.3 de la directive 2015/849/UE du 20 mai 2015 modifiée fixe à 10 000 euros le seuil au-delà duquel les États membres doivent veiller à ce que « *les personnes négociant des biens, lorsqu'elles exécutent des transactions en espèces (...), que la transaction soit effectuée en une seule ou en plusieurs opérations qui semblent être liées* » doivent appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle ; qu'en vertu des articles 4-1, 4-3 et 5 de la loi du 3 août 2009 modifiée, ces mesures consistent, en premier lieu, à identifier le client, le mandataire et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la transaction, à vérifier les éléments d'identification fournis, au moyen d'un document justificatif probant comportant une photographie, en deuxième lieu, à recueillir des informations proportionnées relatives à l'objet et à la nature envisagés de la relation d'affaires et, en dernier lieu, à exercer une vigilance constante sur la relation d'affaires, non seulement à l'égard de tous les nouveaux clients mais également, lorsque cela est opportun, à l'égard des clients existants en fonction de leur appréciation des risques, ou lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent ou encore lorsqu'ils sont tenus, au cours de l'année civile considérée, en raison d'une obligation légale ou réglementaire, de contacter le client afin de réexaminer toute information pertinente en rapport avec le ou les bénéficiaires effectifs de la transaction ; que, plus généralement, conformément à l'article 3 de la loi du 3 août 2009 modifiée, les personnes soumises à cette loi, en particulier celles qui sont visées au 15° de son article 1er, sont tenues de réaliser une évaluation des risques présentés par leurs activités en matière de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de corruption ; qu'à cette fin, elles doivent définir et mettre en place des dispositions d'identification et d'évaluation des risques auxquels elles sont exposées, ainsi qu'une politique adaptée à ces risques ; que le dispositif prévu répond aux exigences de l'article 2.1.3. de la directive du 20 mai 2015 en ce qui concerne les transactions exécutées en espèces d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros ; qu'en prévoyant, à son article 2, que les commerçants et personnes visés au 15° de l'article 1er de la loi doivent procéder à une déclaration au SICCFIN en cas de transaction ou série de transactions liées, réglées en espèces et d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021, qui a reproduit le seuil fixé par la directive, s'est bornée à mettre en œuvre une mesure d'information qui accompagne les commerçants et personnes concernés dans la mise en œuvre des obligations de vigilance auxquelles ils sont par ailleurs soumis ; que l'article 2 de l'Ordonnance souveraine ne soumet donc pas les commerçants et personnes auxquels il s'applique à une obligation nouvelle de vigilance par rapport à celles que la loi leur impose et se borne à créer les conditions favorables d'une mise en œuvre effective et systématique des obligations de vigilance auxquelles ils sont légalement soumis ; que, dès lors que les mesures d'information prévues par l'article 2 ne sont considérées ni comme une obligation de vigilance, ni comme l'une des autres obligations légalement sanctionnée, leur méconnaissance n'est pas sanctionnée ; qu'à ce titre, elles ne sauraient donc être considérées comme des dispositions susceptibles de léser les droits des requérantes ; que l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée n'est pas entaché d'incompétence et ne méconnaît ni la loi du 3 août 2009, ni le principe d'égalité ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 27 septembre 2021, par laquelle l'Union des commerçants et artisans de Monaco et la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES tendent aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que si le Ministre d'État évoque une « *mesure d'information* », il s'agit bien d'une obligation déclarative, mise à la charge des commerçants relevant du 15° de l'article 1er de la loi du 3 août 2009, de toute opération réglée en espèces d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros ; que l'article 2 mentionne en effet que les commerçants « *déclarent* », l'emploi de l'indicatif valant impératif ; que l'article 6 du projet de loi n° 1.037 déposé le 17 mai 2021 au Conseil national entend prévoir que les personnes visées au 15° de l'article 1er « *déclarent au Service d'Information et de Contrôle sur les circuits financiers, dans les conditions définies par un arrêté ministériel, les transactions ou séries de transactions liées réglées en espèces, qui correspondent aux dispositions qui précèdent* » ; que l'article 6 du projet de loi est ainsi identique à l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée ; que l'exposé des motifs du projet de loi confirme la nature d'obligation déclarative de la mesure ainsi prévue puisqu'il énonce qu'« *afin d'accompagner les commerçants concernés dans l'application de leurs obligations, l'article 6 du projet de loi introduit à leur égard une obligation déclarative* » ; que le Ministre d'État ne pourra ainsi pas contester que le pouvoir réglementaire a ajouté une obligation déclarative non prévue par la loi et a excédé sa compétence ; que l'affirmation du Ministre d'État selon laquelle l'Ordonnance souveraine ne prévoirait pas une nouvelle obligation dès lors que son non-respect n'engendre aucune sanction n'est pas raisonnable ; que si le Gouvernement a souhaité introduire une nouvelle procédure de déclaration au SICCFIN, ce n'est pas pour que les commerçants concernés soient libres de ne pas la mettre en œuvre ; qu'elle est dépourvue de sanction pour la raison que c'est au seul législateur qu'il appartient, en vertu de l'article 20 de la Constitution, de prévoir des sanctions ; que le Ministre d'État met en avant ce défaut de sanction alors qu'il invoque par ailleurs l'effectivité nécessaire du dispositif juridique ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 14 octobre 2021, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'État ajoute que les requérantes, en indiquant que seul le législateur est compétent pour fixer des sanctions, ne répondent pas à l'argument décisif tiré de ce que le pouvoir réglementaire était compétent en vertu de l'article 83 de la loi du 3 août 2009 ; qu'il dispose, en effet, d'une certaine autonomie pour fixer les conditions et modalités d'application de la loi ; qu'à cet égard, rien ne lui interdit, pour assurer l'effectivité de la loi, de prévoir des mesures d'accompagnement facilitant l'exercice par les commerçants concernés de leur obligation de vigilance ; que tel est l'objet de l'article 2 de l'Ordonnance souveraine qui n'institue pas à la charge des commerçants concernés une obligation nouvelle mais prévoit une simple mesure d'information du SICCFIN à caractère automatique et dépourvue de sanction ;

#### **SUR CE,**

Vu l'Ordonnance souveraine attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes aux dossiers ;

Vu la Constitution, notamment le B de son article 90 ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'accord monétaire entre la Principauté de Monaco et l'Union européenne rendu exécutoire par Ordonnance souveraine n° 3.559 du 5 décembre 2011 ;

Vu la loi n° 1.362 du 3 août 2009 modifiée, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.318 du 3 août 2009 modifiée, fixant les conditions d'application de la loi n° 1.362 du 3 août 2009 modifiée, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 8.334 du 5 novembre 2020 modifiant les annexes A et B de l'Accord monétaire conclu le 29 novembre 2011 entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco ;

Vu les Ordonnances du 9 juillet 2021 par lesquelles le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Vice-président, comme rapporteur ;

Vu les Ordonnances du 23 juillet 2021 par lesquelles le Président du Tribunal Suprême a réduit les délais de production des répliques et des dupliques ;

Vu l'Ordonnance du 13 octobre 2021, modifiée, par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé les causes à l'audience de ce Tribunal du 17 novembre 2021 ;

Vu les procès-verbaux de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 20 octobre 2021 ;

Oui Monsieur Didier RIBES, Vice-président du Tribunal Suprême, en ses rapports ;

Oui Monsieur le Bâtonnier Thomas GIACCARDI, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel, pour l'ensemble des requérantes ;

Oui Maître Jacques MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Oui Madame le Procureur Général en ses conclusions par lesquelles elle s'en remet à la sagesse du Tribunal Suprême ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

#### **APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ**

1. Considérant que les requêtes n° 2021-18 et n° 2021-19 sont dirigées contre les dispositions de la même Ordonnance souveraine ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par une même décision ;
2. Considérant que si le Ministre d'État allègue, dans sa contre-requête, que la Chambre monégasque de l'horlogerie et de la joaillerie ne justifierait pas d'un intérêt à demander l'annulation de l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée, il n'oppose pas une fin de non-recevoir aux conclusions de la requête n° 2021-18 tendant à l'annulation de cette disposition et, en tout état de cause, ne soutient pas que la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES ne disposerait pas non plus d'un intérêt à en demander l'annulation ;
3. Considérant, d'une part, qu'aux termes du paragraphe 6 de l'article 11 de l'accord monétaire conclu le 29 novembre 2011 entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco et rendu exécutoire par une Ordonnance souveraine n° 3.559 du 5 décembre 2011, « la Principauté de Monaco prend des mesures d'effets équivalents aux directives de l'Union européenne figurant en annexe B relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux conformément aux recommandations du groupe d'action financière internationale contre le blanchiment des capitaux (GAFI) » ; que, d'autre part, eu égard à l'intérêt général qui s'attache en Principauté de Monaco à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, il est loisible aux autorités publiques de prendre toute autre mesure destinée à assurer l'effectivité de la défense de l'ordre public financier et de la protection de la sûreté publique ; que, dans tous les cas, les obligations auxquelles sont soumises les personnes assujetties doivent être proportionnées aux risques présentés par les activités en cause et compatibles avec le respect des droits fondamentaux garantis par le titre III de la Constitution ;

*Sur l'article 1er de l'Ordonnance souveraine attaquée*

4. Considérant que l'article 1er de la loi n° 1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, dans sa rédaction résultant en dernier lieu de la loi n° 1.503 du 23 décembre 2020 renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, énumère les catégories de personnes et d'organismes soumis aux obligations que cette loi définit ; qu'aux termes de cet article, entrent dans le champ d'application de la loi :

« (...) 15°) les commerçants et personnes, négociant des biens, uniquement dans la mesure où la valeur de la transaction ou d'une série de transactions liées est réglée en espèces pour un montant égal ou supérieur à un montant fixé par ordonnance souveraine ; / 16°) les commerçants et personnes qui négocient ou agissent en qualité d'intermédiaires dans le commerce des œuvres d'art, y compris lorsque celui-ci est réalisé par des galeries d'art et des maisons de vente aux enchères, uniquement lorsque la valeur de la transaction ou d'une série de transactions liées est d'un montant égal ou supérieur à un montant fixé par ordonnance souveraine ; / 17°) les personnes qui entreposent ou négocient des œuvres d'art ou agissent en qualité d'intermédiaires dans le commerce des œuvres d'art quand celui-ci est réalisé dans des ports francs, lorsque la valeur de la transaction ou d'une série de transactions liées est d'un montant égal ou supérieur à un montant fixé par ordonnance souveraine. (...) 26°) Les personnes non mentionnées aux chiffres précédents et à l'article 2 qui, à titre professionnel, réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux, uniquement pour lesdites opérations. (...) » ; que l'article 83 de la même loi dispose : « Les conditions et modalités d'application de la présente loi sont fixées et précisées par ordonnance souveraine » ;

5. Considérant que l'Ordonnance souveraine n° 2.318 du 3 août 2009 précise les conditions d'application de la loi du 3 août 2009 ; qu'elle a, en application de l'article 68 de la Constitution, le caractère d'une Ordonnance souveraine prise pour l'exécution d'une loi, ainsi, au demeurant, que le fait valoir le Ministre d'État ; que l'article 1er de l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 ajoute à l'article 1er de l'Ordonnance souveraine du 3 août 2009 un 26° ainsi rédigé : « les personnes visées au chiffre 26°) de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée, susvisée : notamment les commerçants et personnes organisant la vente, la location de biens suivants : antiquités, matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie, véhicules terrestres, aériens ou maritimes et autres objets de grande valeur » ;
6. Considérant qu'il résulte de la généralité des termes du 15° de l'article 1er de la loi du 3 août 2009, dans sa rédaction résultant de la loi du 23 décembre 2020, que les commerçants et personnes organisant la vente ou la location d'antiquités, de matériaux précieux, pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, horlogerie, maroquinerie, véhicules terrestres, aériens ou maritimes ou d'autres objets de grande valeur sont régis par cette disposition ; qu'en prévoyant que ces commerçants et personnes relèvent du 26° de l'article 1er de la loi du 3 août 2009, l'article 1er de l'Ordonnance souveraine du 19 avril 2021 a méconnu la portée de cette disposition législative ;

*Sur l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée*

7. Considérant que l'article 2 de l'Ordonnance souveraine du 29 avril 2021 insère dans l'Ordonnance souveraine du 3 août 2009 un article 1-1 ainsi rédigé : « Les commerçants et personnes visés au chiffre 15°) de l'article premier de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée, susvisée, déclarent au Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers, dans des conditions fixées par arrêté ministériel, les transactions ou séries de transactions liées, réglées en espèces, dont le montant est égal ou supérieur au montant fixé au deuxième alinéa de l'article 64 » ; que cette dernière disposition fixe ledit montant à 10 000 euros ;
8. Considérant que la loi du 3 août 2009 définit l'ensemble des obligations, en particulier de déclaration et d'information, mises à la charge des personnes entrant dans son champ d'application et destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption ; qu'en imposant à certaines de ces personnes une obligation déclarative non prévue par la loi, l'article 2 de l'Ordonnance souveraine attaquée ne se borne pas à préciser les conditions et modalités d'application de cette loi ; qu'il est, dès lors, entaché d'incompétence ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, les requérantes sont fondées à demander l'annulation des articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine n° 8.634 du 29 avril 2021 ;

**Décide :**

**Article 1er**

Les requêtes n° 2021-18 et n° 2021-19 sont jointes.

**Article 2**

Les articles 1er et 2 de l'Ordonnance souveraine n° 8.634 du 29 avril 2021 sont annulés.

**Article 3**

Les dépens sont mis à la charge de l'État.

**Article 4**

Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-président, rapporteur, Philippe BLACHER, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, et Guillaume DRAGO, Membre suppléant ; et prononcé le deux décembre deux mille vingt et un en présence du Ministère public, par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Bénédicte SEREN-PASTEAU, Greffier.

Le Greffier, Le Président.