



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant la ratification de la convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco*,

et

– LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco*,

PAR M. JEAN-CLAUDE GUIBAL,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 327, 452 et T.A. 140 (2006-2007), 53, 137 et T.A. 44 (2006-2007).

Assemblée nationale : 186, 767.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UNE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE TOUJOURS TRÈS ÉTROITE, MAIS PLUS RESPECTUEUSE DE LA SOUVERAINETÉ MONÉGASQUE	7
A – LE TRAITÉ DU 28 JUILLET 1930 ÉTAIT TRÈS FORTEMENT ASYMÉTRIQUE.....	7
1) Des emplois réservés à des ressortissants français.....	7
2) Des possibilités très limitées de recours à des personnes de nationalité tierce.....	9
3) L'encadrement de l'accès des Monégasques à la fonction publique française.....	9
B – LA CONVENTION DU 8 NOVEMBRE 2005 POSE LES FONDEMENTS D'UNE COOPÉRATION TOUJOURS TRÈS ÉTROITE, MAIS PLUS ÉQUILIBRÉE	10
1) Le principe de l'occupation des emplois publics monégasques par des nationaux	10
2) Une priorité marquée aux ressortissants français, mais une ouverture plus large au recrutement de personnes d'une autre nationalité.....	11
3) L'application du droit communautaire aux Monégasques désireux d'entrée dans la fonction publique française.....	11
4) La mise en place d'une coopération administrative classique	12
II – UNE ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE MODERNISÉE	13
A – UNE CONVENTION DE FACTURE CLASSIQUE	13
1) Un champ d'application large	13
2) Le cadre général des demandes d'entraide.....	15
3) Les stipulations applicables à certaines formes de coopération.....	16
a) <i>La comparution de témoins ou d'experts</i>	16
b) <i>Le transfèrement de témoins détenus</i>	16

B – DES POSSIBILITÉS INNOVANTES, QUI TÉMOIGNENT DE L'ÉTROITESSE DES LIENS ENTRE LA FRANCE ET MONACO.....	17
1) Les auditions par vidéoconférence.....	17
2) Les livraisons surveillées.....	18
3) Les équipes communes d'enquête.....	18
4) Les enquêtes discrètes.....	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a adopté, le 11 janvier 2007, le projet de loi autorisant le Gouvernement à approuver la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et Monaco, et, le 25 septembre de la même année, le projet de loi autorisant le Gouvernement à approuver la convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre les deux Etats.

Ces deux conventions, tout comme l'accord relatif à la mise à disposition de personnels de la police nationale française au profit de la Principauté de Monaco à l'occasion d'événements particuliers, dont notre Assemblée a autorisé l'approbation le 10 avril dernier et le Sénat le 15 mai, sont à replacer dans le contexte d'une relation bilatérale franco-monégasque particulièrement dense et profondément rénovée par le traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002.

L'enclavement de la Principauté et l'imbrication de nos liens expliquent les fortes spécificités de cette relation. Monaco forme avec les communes environnantes et Menton un bassin d'emploi de 100 000 habitants. Sur 44 000 salariés travaillant à Monaco, 30 000 sont de nationalité française, et vivent soit à Monaco soit dans les communes limitrophes françaises, ce qui occasionne des migrations quotidiennes importantes. Les salariés de nationalité française, y compris ceux qui résident en France, bénéficient des prestations sociales du régime monégasque. Sur la base du principe de la continuité territoriale, les Français résidant à Monaco depuis 1957 acquittent l'impôt sur le revenu et la fortune en France.

Une partie importante de ces relations est régie par un ensemble de conventions signées le 18 mai 1963 à la suite d'un différend avec la France : conventions fiscales, douanière, de voisinage, sur la pharmacie, les assurances, les relations postales, la délimitation des eaux territoriales et la coordination en matière d'urbanisme.

La Principauté est en union douanière avec l'Union européenne. Dans le cadre d'une convention monétaire du 31 décembre 1998 relative à l'introduction de l'euro, conclue avec la France au nom de l'Union européenne, la Principauté doit reprendre des directives bancaires communautaires et adapter sa législation bancaire et financière. Cette convention comporte également un volet fiduciaire, fixant les conditions de frappe et de circulation des euros « monégasques ».

Le traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002 a institué une Commission de coopération qui se réunit une fois par an et sert de cadre aux consultations entre les deux pays sur les questions d'intérêt commun. Celle-ci a

créé une commission des questions locales de coopération transfrontalière pour rechercher une gestion plus efficace des dossiers de proximité et de voisinage ainsi qu'un groupe de travail sur la situation des Français de Monaco.

Dans l'esprit d'adaptation aux réalités présentes qui a mené à la conclusion du traité du 24 octobre 2002, la France et Monaco ont décidé d'élaborer trois nouveaux instruments plus techniques (« triptyque de modernisation »), tous signés à Paris le 8 novembre 2005 : les conventions sur la coopération administrative et l'entraide judiciaire, dont les projets de loi autorisant l'approbation sont l'objet du présent rapport, ainsi qu'un échange de lettres sur la protection des investisseurs, qui sera prochainement soumis au Parlement. Cet instrument complète la convention monétaire sous forme d'échanges de lettres des 24 et 26 décembre 2001 entre la France, au nom de la Communauté européenne, et Monaco, qui prévoyait notamment que la Principauté devrait se doter d'un mécanisme de garantie des investisseurs équivalant à celui prévu par le droit communautaire.

Votre Rapporteur va d'abord montrer comme la nouvelle convention de coopération administrative rééquilibrera les relations franco-monégasques dans ce domaine, qui sont actuellement régies par un traité de 1930 très asymétrique. Il présentera ensuite les dispositions de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale, qui sont pour la plupart classiques, pour certaines innovantes.

I – UNE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE TOUJOURS TRÈS ÉTROITE, MAIS PLUS RESPECTUEUSE DE LA SOUVERAINETÉ MONÉGASQUE

L'article 8 de la convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco, signée le 8 novembre 2005, prévoit que celle-ci annule et remplace le traité sur l'admission des Monégasques à certains emplois publics en France et sur le recrutement de certains fonctionnaires de la Principauté, signé le 28 juillet 1930 et entrée en vigueur le 9 avril 1935.

Bien que ce traité ait été modifié à plusieurs reprises, d'abord par des échanges de lettres, le 7 mai 1973, le 8 juillet 1976 et le 7 juillet 1977, puis par l'accord du 9 janvier 1985, il se caractérise par une grande asymétrie entre les droits accordés aux ressortissants français à Monaco et les droits ouverts aux ressortissants monégasques en France. Tout en tenant compte des différences de situation entre la France et la Principauté, la nouvelle convention réduit considérablement ce déséquilibre et respecte pleinement la souveraineté monégasque.

A – Le traité du 28 juillet 1930 était très fortement asymétrique

La Principauté de Monaco est une monarchie constitutionnelle depuis 1911. Le 17 juillet 1918, est signé le traité fixant les rapports de la France avec la Principauté, qui place Monaco sous « l'amitié protectrice » de la France. L'article VI de ce traité prévoit la conclusion d'un accord sur le recrutement des fonctionnaires de la Principauté.

Par ailleurs, la convention du 10 avril 1912 établissait l'union douanière de la France et de Monaco : elle réservait tous les emplois du service des douanes monégasque à des fonctionnaires français et limitait à certains emplois l'admission de Monégasques dans les services des postes et télégraphes, alors assurés par la France. En contrepartie, était reconnue l'opportunité de faciliter l'accession des Monégasques à certains emplois publics en France.

C'est dans ce contexte qu'a été négocié le traité du 28 juillet 1930.

1) Des emplois réservés à des ressortissants français

Le traité de 1930 ouvre tous les emplois publics monégasques aux ressortissants français et leur en réserve même certains.

L'article 4 du traité a été réécrit par l'accord du 9 janvier 1985 afin de fixer à cinq années, au lieu de trois, la durée normale des détachements de fonctionnaires français dans la Principauté, cette durée restant renouvelable sans limitation du nombre de renouvellements. La nouvelle rédaction détaille plus précisément les procédures préalables au détachement des fonctionnaires français, au renouvellement de ce détachement et au remplacement des fonctionnaires détachés, mais maintient les principes posés en 1930 : d'une part, le prince de Monaco « *pourra toujours faire appel* » à des fonctionnaires français, choisis avec son agrément, pour remplir les emplois publics monégasques ; d'autre part, seuls « *les emplois inférieurs désignés par le gouvernement princier d'accord avec le gouvernement français* » pourront être confiés « *à un étranger qui ne serait pas de nationalité française* ». Nous reviendrons *infra* sur le second point.

A cette ouverture de principe de tous les emplois publics, s'ajoute l'obligation d'employer des Français détachés de l'administration française pour remplir certains emplois :

– ceux qui intéressent la sécurité, l'ordre public, les relations extérieures de la Principauté et l'exécution des accords conclus avec le gouvernement français (article 5) ;

– ceux d'officiers du corps de carabiniers et de sapeurs-pompiers (article 5) ;

– celui de chef du service chargé de centraliser la perception des impôts et taxes, le contrôle des fraudes et l'application des accords fiscaux conclus entre le gouvernement princier et le gouvernement français, dont la création est prévue par l'article 7 du traité ;

– une majorité de ceux de magistrats siégeant dans les tribunaux de la Principauté (article 6).

Il revient seulement au Prince d'agréer les personnes choisies et de demander, éventuellement, leur déplacement, la seule limitation portant sur les magistrats du siège, inamovibles en France, dont les fonctions à Monaco ne peuvent être écourtées qu'à leur demande. Même pour les fonctions les plus importantes (ministre d'Etat, directeur des services judiciaires, directeur des relations extérieures, conseiller du gouvernement pour l'intérieur et directeur de la sûreté publique, qui font partie des emplois réservés à des Français), il est prévu que le gouvernement français s'efforcera de présenter plusieurs candidats, sans que cela constitue une obligation, et il peut refuser la demande de détachement d'une autre fonctionnaire que celui qui occupe le poste.

Cette large ouverture, conjuguée à l'étroitesse du vivier monégasque, explique que 267 fonctionnaires français soient actuellement détachés à Monaco, dont 255 appartenant à l'éducation nationale. Quatorze sont magistrats, dix sont en charge du maintien de l'ordre, huit appartiennent aux services hospitaliers et huit

aux services fiscaux. Outre le ministre d'Etat et le conseiller du gouvernement pour l'intérieur qui le sont obligatoirement, le conseiller du gouvernement pour l'équipement, l'environnement et l'urbanisme est également français.

2) Des possibilités très limitées de recours à des personnes de nationalité tierce

Comme indiqué *supra*, seuls certains « emplois inférieurs » peuvent être confiés à des personnes d'une autre nationalité que française ou monégasque. Il s'agit des emplois qui ont été désignés par le Gouvernement princier, d'accord avec le Gouvernement français, sans qu'une liste en ait été dressée.

Bien que votre Rapporteur n'ait pu obtenir de données sur le nombre de ressortissants d'Etats tiers occupant actuellement un emploi public à Monaco, il ne fait guère de doutes que ce nombre est très restreint.

3) L'encadrement de l'accès des Monégasques à la fonction publique française

C'est l'article 1^{er} du traité de 1930 qui donne aux « *sujets monégasques* » « *accès à des emplois publics français dont la liste sera fixée par décret* ». Une première liste a été fixée par le décret du 22 novembre 1935 ; elle a été remplacée par une nouvelle liste annexée au décret n° 81-857 du 15 mai 1981.

Cette liste énumère douze ministères français – selon leur intitulé du début de l'année 1981 – et, au sein de chacun d'eux, les emplois publics auxquels peuvent accéder les quelque 6 000 ressortissants monégasques. Pour ne citer que l'exemple des deux ministères qui présentent les listes les plus courtes, leur sont ouverts les emplois d'inspecteurs du travail et de contrôleurs au ministère du travail et de la participation, ainsi que les emplois de médecins inspecteurs de la santé, d'inspecteurs des affaires sanitaires et sociales et de secrétaires administratifs des affaires sanitaires et sociales, au ministère de la santé et de la sécurité sociale. Ce sont le ministère de l'éducation et celui des universités qui présentent les listes les plus longues.

Le deuxième alinéa du traité précise que cet accès ne saurait être utilisé à l'encontre des lois françaises réservant des emplois à certaines catégories de population, comme les anciens militaires pensionnés ou les orphelins de guerre.

L'article 2 du même traité conditionne toute candidature d'un Monégasque à l'un des emplois publics français auxquels il a le droit d'accéder à l'avis conforme d'une commission spéciale, exclusivement composée de fonctionnaires français, tandis que son article 3 exige des Monégasques sollicitant un tel emploi une connaissance parfaite de la langue française, la satisfaction de toutes les conditions que doivent remplir les candidats français et, le cas échéant, la réussite au concours donnant accès à cet emploi.

On voit donc que l'accès des Monégasques aux emplois publics français est soumis à un encadrement strict et qu'il ne constitue qu'une contrepartie très inégale à la large ouverture des emplois publics monégasques aux Français.

Votre Rapporteur déplore que les ministères qu'il a interrogés n'aient pas été en mesure de lui indiquer combien de Monégasques occupaient aujourd'hui un emploi public en France.

B – La convention du 8 novembre 2005 pose les fondements d'une coopération toujours très étroite, mais plus équilibrée

La convention signée le 8 novembre 2005, quelques jours avant l'entrée en vigueur du traité du 24 octobre 2002 destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la France et Monaco, vise à rééquilibrer les conditions de la coopération administrative entre les deux pays, tout en respectant les intérêts de chacun.

La situation de la France reste très privilégiée par rapport à celle des autres Etats, au nom de la « communauté de destin » entre notre pays et Monaco, qui est rappelée à l'article 1^{er} de la nouvelle convention.

Il faut aussi souligner l'unicité de cette convention : même la convention de coopération administrative entre la France et la Principauté d'Andorre, signée le 14 février 2001, ne contient pas de stipulations aussi favorables à la France. Elle précise certes les conditions dans lesquelles des magistrats judiciaires et des fonctionnaires d'Etat français peuvent occuper un emploi public en Andorre, mais ne crée aucune priorité de recours à des personnels français.

1) Le principe de l'occupation des emplois publics monégasques par des nationaux

En rupture avec l'existence d'emplois réservés à des Français, l'article 3 de la convention déclare que « *les emplois publics en Principauté reviennent aux ressortissants monégasques* ».

L'occupation de ces emplois par des ressortissants français ou d'une autre nationalité est donc présentée comme dérogatoire.

Même les fonctions les plus importantes sont ainsi ouvertes aux ressortissants monégasques. Néanmoins, en application de l'article 6, qui évoque la « communauté de destin » qui lie Monaco et la France, il est prévu que les deux pays se consultent avant que le Prince choisisse, parmi les Monégasques ou les Français, le ministre d'Etat, le conseiller du gouvernement pour l'intérieur, le directeur des services judiciaires, le directeur de la sûreté publique et le directeur

des services fiscaux. Cette liste est la même que celle qui figurait à l'article 4 du traité de 1930 réécrit en 1985, à l'exception du directeur des relations extérieures, qui est absent de la nouvelle liste sans que les travaux préparatoires à l'adoption de la convention n'expliquent sa disparition. Cette consultation est justifiée par le fait que ces emplois touchent aux intérêts fondamentaux des deux pays et vise à s'assurer que les personnes concernées « *jouissent de leur confiance respective* ».

2) Une priorité marquée aux ressortissants français, mais une ouverture plus large au recrutement de personnes d'une autre nationalité

Seuls des Français et des Monégasques peuvent donc être nommés aux emplois les plus élevés. Tel est aussi le cas pour les emplois relatifs à la sécurité et à l'ordre public, en application de l'article 3 de la convention.

Par ailleurs, le même article accorde une priorité aux ressortissants français pour tous les emplois publics non pourvus par des ressortissants monégasques. Les Français pourront occuper ces emplois soit par voie de détachement, soit sur contrat, alors que le traité de 1930 ne prévoyait pas cette seconde position.

L'article 5 confie à la Commission de coopération franco-monégasque instituée par le traité du 24 octobre 2002 le soin de fixer les missions susceptibles d'être confiées à des fonctionnaires français détachés et les modalités de leur détachement. Le principe est celui d'un détachement de trois ans, renouvelable une fois. Même si la Commission peut accepter de déroger à ce principe, il devrait éviter que des fonctionnaires français restent trop longtemps en poste à Monaco.

Si aucun Monégasque ni aucun Français n'est à même d'occuper un certain emploi, sans que celui-ci ait à figurer sur une quelconque liste ou à être d'un niveau « inférieur », un ressortissant d'un autre Etat peut être recruté, mais il ne pourra l'être que sous un contrat à durée déterminée. Le recours à des personnes d'une tierce nationalité sera donc possible dans des cas plus nombreux, mais a néanmoins vocation à rester exceptionnel.

Il n'y a en effet aucune raison de priver la Principauté de la possibilité de recourir à des étrangers tiers, qu'ils soient conjoints de Monégasques résidant à Monaco, professeurs de langues rares, ou chef de l'orchestre philharmonique, pour ne citer que quelques exemples.

3) L'application du droit communautaire aux Monégasques désireux d'entrée dans la fonction publique française

A la demande des autorités monégasques, l'article 4 de la convention modifie en profondeur la logique de l'accès des Monégasques aux emplois publics français.

A la liste spécifique fixée par décret par les autorités françaises sont substituées les règles applicables aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne.

L'accès à la fonction publique française est en effet ouvert aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande) par les articles 5 *bis* à 5 *quater* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les ressortissants de ces Etats ont accès aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions, soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques. La fermeture d'un emploi à ces ressortissants résulte donc d'une analyse au cas par cas de ses attributions, et non de son niveau hiérarchique, ou du corps ou cadre d'emplois auquel il appartient.

La convention permet donc aux Monégasques d'avoir accès à davantage d'emplois que ceux figurant sur la liste annexée au décret du 15 mai 1981 précité.

4) La mise en place d'une coopération administrative classique

L'article 2 de la convention pose les fondements d'une coopération administrative classique, dont les formes sont les mêmes que celles que peut prendre la coopération administrative avec d'autres pays, comme la Chine, liée dans ce domaine à la France par la convention du 18 janvier 1999.

Sont mentionnés les missions professionnelles d'étude, les échanges d'experts, l'accueil de stagiaires, l'organisation de séminaires, les recherches conjointes sur des sujets d'intérêt commun, l'échange de documentation et de publications, la formation initiale et professionnelle des fonctionnaires. S'y ajoute la possibilité de mise à disposition de fonctionnaires par l'un des Etats au profit de l'autre, possibilité qui est absente par exemple de l'accord franco-chinois.

L'organisation de cette coopération sera assurée dans le cadre de la Commission de coopération franco-monégasque créée par le traité du 24 octobre 2002 et des autres commissions instituées par des conventions *ad hoc*.

Parmi ces dernières, figurent en particulier le comité institué par la convention monétaire sous forme d'échange de lettres des 24 et 26 décembre 2001 et le Conseil artistique et scientifique institué par l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle des formations d'enseignement supérieur artistique en arts plastiques du 11 juin 2004, qui pourraient être amenés à intervenir dans l'organisation de la coopération administrative dans les domaines qui les concernent.

II – UNE ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE MODERNISÉE

Aujourd'hui, l'entraide judiciaire en matière pénale, civile et commerciale entre la France et Monaco est régie par une convention sur l'aide judiciaire signée le 21 septembre 1949 et en vigueur depuis décembre 1952. A la même date avait aussi été conclue une convention d'extradition, remplacée par une nouvelle convention ayant le même objet, signée le 11 mai 1992 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1993.

La convention signée le 8 novembre 2005 à Paris porte exclusivement sur l'entraide judiciaire en matière pénale : par son article 25, elle abroge les stipulations relatives à ce type d'entraide contenues dans la convention sur l'aide judiciaire de 1949, dont les autres stipulations restent en revanche formellement en vigueur. L'extradition demeure régie par la convention de 1992.

Dans les faits, les autres domaines d'entraide judiciaire relèvent désormais du droit communautaire. Les règlements 44/2001 et 2201/2003, dits règlements « Bruxelles I et II *bis* », ont en effet transféré les compétences de négociations en matière de coopération judiciaire, hors droit pénal, de l'action intergouvernementale vers le champ communautaire, retirant aux Etats membres le droit de contracter avec des Etats tiers des obligations portant sur des dispositions ayant fait l'objet de règles communautaires.

Les principes de coopération sur lesquels repose la nouvelle convention ne sont pas fondamentalement différents de ceux qui s'appliquent à l'entraide judiciaire en matière pénale de la France avec les nombreux autres Etats qui ont conclu avec elle un accord bilatéral de ce type. Mais la confiance qui existe entre les deux pays, leur proximité géographique et culturelle et celle de leur organisation judiciaire, la présence importante de fonctionnaires et de magistrats français dans la Principauté permettent de nouer une coopération particulièrement approfondie et qui autorise le recours à des méthodes innovantes.

A – Une convention de facture classique

Cet accord vise à améliorer les règles communes de coopération judiciaire entre la France et Monaco, qui sont convenus de s'accorder mutuellement « *l'aide judiciaire la plus large possible* ».

1) *Un champ d'application large*

L'entraide judiciaire a pour objectif de permettre à une juridiction de rassembler tous les éléments de preuve, utiles à une enquête ou à une poursuite, qui se trouveraient dans l'autre Etat partie. Elle peut prendre des formes diverses :

remise de documents, exécution d'une demande de perquisition ou de saisie, comparution personnelle de témoins ou d'experts, transfert temporaire de détenus pour qu'ils comparaissent en qualité de témoins, *etc.*

Les cas dans lesquels une demande d'aide peut être refusée sont énumérés à l'article 3 de la convention. Il s'agit des demandes se rapportant à des infractions politiques ou à des infractions militaires ne constituant pas des infractions de droit commun, de celles dont la partie requise estime que l'exécution porterait atteinte à sa souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de l'Etat, des demandes ne respectant pas les stipulations de la convention, de celles portant sur des infractions pour lesquelles la personne concernée a déjà été acquittée, relaxée ou condamnée de manière définitive, à moins que la demande ne soit de nature à la disculper.

Une exception est également prévue pour les demandes relatives à des infractions fiscales, mais sa portée est fortement réduite dans les faits. Il est en effet précisé qu'une demande ne peut pas être refusée dans deux cas : si les faits visés par la demande constituent aussi une infraction pénale de droit commun dans le droit de la partie requise – ce qui est le cas de l'escroquerie, par exemple –, ou si l'infraction pénale en question concerne les impôts et taxes visés soit par la convention entre la France et Monaco tendant à éviter les doubles impositions et à codifier les règles d'assistance en matière successorale, signée le 1^{er} avril 1950, soit par la convention fiscale entre la France et Monaco du 18 mai 1963, qui pose le principe selon lequel les Français résidant à Monaco sont imposés « *dans les mêmes conditions que s'ils avaient conservé leur domicile en France* ». La première convention porte sur l'impôt français sur les successions et sur les droits établis dans la Principauté sur les mutations par décès ; la seconde, modifiée à plusieurs reprises ⁽¹⁾, concerne au premier chef l'impôt sur le revenu français – il n'existe pas d'imposition des personnes physiques résidentes à Monaco –, l'impôt sur la fortune français et l'impôt sur les bénéficiaires monégasques.

Il faut souligner que, jusqu'ici, les procédures judiciaires en matière fiscale ayant conduit à la délivrance de commissions rogatoires internationales restent très rares : depuis 1999, la France en a obtenu deux concernant Monaco, Monaco aucune concernant la France.

Notre pays est donc parvenu à poser le cadre d'une coopération étroite de la part de Monaco, y compris pour les infractions fiscales, et même au mépris du secret bancaire, pourtant cher aux autorités monégasques : celles-ci ne pourront refuser une demande d'entraide judiciaire au motif que son exécution porterait atteinte au secret bancaire.

(1) Le dernier avenant à ce jour a été signé le 26 mai 2003 et publié au Journal officiel le 1^{er} septembre 2005 : il intègre au dispositif l'impôt sur la fortune.

2) Le cadre général des demandes d'entraide

La présente convention comprend des dispositions classiques en matière d'entraide judiciaire dont certaines s'inspirent directement de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe, adoptée le 20 avril 1959 ⁽¹⁾. Monaco est d'ailleurs membre du Conseil de l'Europe depuis octobre 2004.

Au cours des dix dernières années, la France a présenté à Monaco 165 demandes d'entraide judiciaire en matière pénale, tandis que Monaco en a présenté 173 à la France.

La convention précise les caractéristiques générales des demandes d'entraide, à commencer par les éléments qu'elles doivent comporter (article 4). Elles sont en principe transmises directement entre les autorités judiciaires territorialement compétentes pour les présenter et les exécuter, même si, dans des cas particuliers, les autorités nationales (le ministère de la justice français, la direction des services judiciaires monégasque) peuvent s'en charger (article 5). Le principe de transmission directe, qui déroge aux modalités généralement admises de transmission entre autorités centrales, figure également dans la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre Etats membres de l'Union européenne du 29 mai 2000.

Les demandes sont exécutées « dès que possible », conformément à la législation de l'Etat requis qui doit informer l'Etat requérant de toute circonstance pouvant retarder ou compromettre l'exécution d'une demande (article 6). L'accord pose également le principe du respect de la confidentialité d'une demande par l'Etat requis (article 7).

L'article 8 énonce un principe de spécialité aux termes duquel les informations ou les éléments de preuve communiqués en exécution d'une demande d'entraide ne pourront être utilisés par l'Etat requérant qu'aux fins des procédures auxquelles s'applique la convention, aux fins d'autres procédures judiciaires directement liées à celles-ci ou pour prévenir un danger immédiat et sérieux pour la sécurité publique. La partie requise devra donner son consentement préalable à toute autre utilisation. Enfin, l'article 9 de l'accord régit la transmission de pièces de procédure en exécution de la demande d'entraide.

Sauf cas particuliers mentionnés *infra*, l'exécution des demandes d'entraide ne donne lieu au remboursement d'aucun frais (article 13).

Afin de faciliter la procédure, l'article 24 dispense de toute formalité de légalisation les pièces et documents transmis dans le cadre de la convention.

(1) La convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale est entrée en vigueur le 12 juin 1962. Elle est entrée en vigueur en France le 4 août 1967. Elle a été complétée par un premier protocole du 17 mars 1978 et par un deuxième protocole du 8 novembre 2001.

3) *Les stipulations applicables à certaines formes de coopération*

Au cadre général s'ajoutent des stipulations particulières applicables à certaines formes de coopération. Contrairement aux pratiques mentionnées *infra*, celles qui sont évoquées ici sont classiques et figurent dans la plupart des conventions d'entraide judiciaire.

a) La comparution de témoins ou d'experts

L'article 10 de la convention prévoit que, si l'Etat requérant estime que la comparution personnelle d'un témoin ou d'un expert est nécessaire, il en informe l'Etat requis qui invite ce témoin ou cet expert à comparaître. Le témoin ou l'expert qui ne défère pas à la demande de comparution n'est passible d'aucune sanction ou mesure de contrainte. La règle énoncée découle d'un usage international selon lequel les témoins et experts sont entièrement libres de ne pas se rendre dans le pays requérant et reprend la formulation de l'article 8 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

En outre, l'article 11 de la convention aménage, dans une rédaction inspirée de l'article 12 de la Convention européenne d'entraide susmentionnée, certaines immunités au profit des témoins et experts appelés à comparaître sur le territoire de l'Etat requérant. Ainsi, aucun témoin ou expert qui, à la suite d'une citation, comparaît devant les autorités judiciaires de la partie requérante « *ne peut être ni poursuivi, ni détenu, ni soumis à aucune restriction de sa liberté individuelle sur le territoire de cette partie pour des faits ou condamnations antérieurs à son départ du territoire de la partie requise* ».

L'article 12 régit enfin les indemnités à verser et les frais de voyage et de séjour à rembourser au témoin ou à l'expert qui aura accepté de comparaître.

b) Le transfèrement de témoins détenus

L'article 14 de la convention pose le principe du consentement de la personne détenue en cas de demande de son transfèrement temporaire aux fins d'audition en qualité de témoin ou aux fins de confrontation, dans l'Etat requérant. Contrairement à ce qui est prévu dans certaines conventions du même type, l'Etat requis n'a pas à exprimer son accord ; il peut néanmoins refuser le transfèrement dans certains cas, notamment si des « *considérations impérieuses* » s'y opposent.

La convention prévoit également le maintien en détention de l'intéressé sur le territoire de l'Etat requérant. Enfin, elle précise qu'une personne qui comparait dans l'Etat requérant en application de l'article 14 « *peut bénéficier de l'immunité prévue à l'article 11* » (cf. *supra*).

B – Des possibilités innovantes, qui témoignent de l'étroitesse des liens entre la France et Monaco

Si les échanges d'avis de condamnations prononcées par les autorités d'un Etat à l'encontre des ressortissants de l'autre (article 23) sont une pratique classique, tel n'est le cas ni de la transmission spontanée d'informations (article 16), ni de plusieurs pratiques innovantes incluses dans la convention franco-monégasque, même si les stipulations les concernant figurent dans plusieurs accords conclus depuis 2000 dans ce domaine.

Pour ce qui est de celles-ci, la convention fixe les règles applicables en matière de responsabilité pénale (article 20) et civile (article 21) aux fonctionnaires qui seraient amenés à participer à une livraison surveillée, une équipe commune d'enquête ou une enquête discrète. Sur le premier point, les agents de l'autre pays sont assimilés à ceux de l'Etat sur le territoire duquel les infractions éventuelles ont été commises. Sur le second point, l'Etat dont les fonctionnaires ont causé des dommages à des tiers rembourse à l'autre Etat les sommes que celui-ci a, le cas échéant, versées aux victimes ou à leurs ayants-droit.

1) Les auditions par vidéoconférence

C'est l'article 15 de la convention qui régit l'audition par vidéoconférence d'un témoin, d'un expert, voire d'une personne poursuivie.

La demande doit être formulée par la partie requérante, qui doit la justifier par des motifs d'opportunité ou de possibilité, et la partie requise peut autoriser que l'audition ait lieu par vidéoconférence sur son territoire. Si celle-ci ne dispose pas des moyens techniques nécessaires, l'autre partie peut les mettre à sa disposition. En principe, la partie requérante prend à sa charge l'ensemble des coûts induits.

Si les autorités souhaitent procéder à l'audition par vidéoconférence d'une personne poursuivie pénalement, cette dernière doit y consentir, ce qui n'est pas exigé dans le cas de l'audition d'un témoin ou d'un expert. Les dispositions de cet article pourront être appliquées, si les deux Etats le souhaitent.

L'article détaille les règles qui seront applicables à l'audition par vidéoconférence d'un témoin ou d'un expert :

- une autorité judiciaire de la partie requise doit être présente et veiller au respect des principes fondamentaux du droit de cet Etat ;
- l'audition est effectuée directement par l'autorité judiciaire de la partie requérante, ou sous sa direction, dans le respect de son droit interne ;
- en cas de besoin, la personne entendue sera assistée d'un interprète ;
- elle peut invoquer le droit de ne pas témoigner si l'une ou l'autre partie le lui reconnaît.

Un procès-verbal précisant notamment les conditions dans lesquelles l'audition a eu lieu sera établi par l'Etat requis, qui le transmettra à l'Etat requérant.

2) Les livraisons surveillées

La possibilité pour un Etat d'autoriser des livraisons surveillées sur son territoire à la demande de l'autre Etat figure à l'article 17 de la convention.

Ces livraisons doivent faire partie d'une enquête pénale relative à une infraction pouvant donner lieu à extradition en application du droit applicable entre les deux Etats dans ce domaine.

Il revient à l'Etat dans lequel la livraison aura lieu de prendre la décision de recourir à cette pratique et c'est lui qui détient les pouvoirs d'agir, de direction et de contrôle de l'opération ; sa législation s'applique.

3) Les équipes communes d'enquête

L'article 18 rend possible la création d'une équipe commune d'enquête en matière pénale. Un accord écrit passé entre les autorités des deux Etats devra, pour chaque équipe créée, déterminer sa composition, son objectif précis et sa durée.

Deux cas, non exclusifs d'autres situations, pouvant justifier une telle création sont mentionnés :

– lorsqu'il y a lieu d'effectuer, dans le cadre d'une procédure nationale, des enquêtes difficiles et impliquant une mobilisation d'importants moyens ;

– lorsque les deux Etats effectuent des enquêtes relatives à des faits qui exigent une action coordonnée et concertée.

L'équipe est placée sous la responsabilité d'un représentant de l'autorité compétente de l'Etat sur le territoire duquel l'équipe intervient et elle mène ses opérations conformément au droit de ce même Etat. En principe, les membres de l'équipe provenant de l'autre Etat sont autorisés à être présents lorsque des mesures d'enquête sont prises dans l'Etat où l'équipe intervient. Ils peuvent, dans le respect de leur droit national, fournir des informations disponibles dans leur pays. Ces informations pourront être utilisées dans le cadre de l'enquête pour laquelle l'équipe a été créée, pour prévenir un danger immédiat et sérieux pour la sécurité publique, pour enquêter sur d'autres infractions pénales, sous réserve du consentement du pays d'où l'information provient, lequel ne peut le refuser que dans certains cas limités (si une telle utilisation représente un danger pour les enquêtes pénales menées sur son sol ou dans les cas où il peut refuser l'entraide judiciaire), voire à d'autres fins, si les parties en ont convenu ainsi préalablement.

Le même article 18 de la convention permet aussi aux Etats de désigner des personnes ayant une qualification technique particulière pour assister les membres de l'équipe commune. Elles seront placées sous la responsabilité des représentants de l'Etat qui a sollicité leur désignation.

Côté français, le cadre juridique nécessaire à la mise en œuvre des équipes communes d'enquête a été fixé par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation des moyens de la justice à l'évolution de la criminalité ; il figure aux articles 695-2 et 695-3 du code de procédure pénale. Les missions qui peuvent être confiées, sous réserve de l'accord de leur Etat d'origine, aux agents étrangers faisant partie d'une équipe commune d'enquête créée en France y sont notamment précisées.

4) *Les enquêtes discrètes*

Enfin, en application de l'article 19, les deux Etats peuvent s'entraider pour « *la réalisation d'enquêtes pénales menées par des agents intervenant en secret ou sous une identité fictive* », qualifiées d'« enquêtes discrètes ». Les enquêtes doivent être menées par des agents relevant des autorités judiciaires compétentes de chaque Etat.

Les Etats se mettent d'accord sur la durée de l'enquête, ses modalités et le statut juridique des agents concernés. Ils coopèrent pour assurer la préparation et la direction de telles enquêtes ainsi que la sécurité des agents. Le droit applicable à l'enquête discrète est celui de l'Etat où elle se déroule.

CONCLUSION

Les conventions de coopération administrative et d'entraide judiciaire en matière pénale témoignent l'une comme l'autre de la spécificité des relations franco-monégasques. Bien que ces deux Etats soient pleinement souverains, leurs rapports ne sont pas ceux de deux voisins ordinaires. La « communauté de destin » proclamée dans le traité d'amitié et de coopération de 2002 est loin d'être un beau concept vide de sens ; elle se vit effectivement jour après jour, dans tous les domaines.

Les autorités monégasques attendent que la France ait ratifié ces deux conventions pour le faire elles-mêmes. L'adoption des présents projets de loi leur permettra d'accomplir sans tarder cette procédure.

Votre Rapporteur y est donc favorable.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa première réunion du 28 mai 2008.

Après l'exposé du rapporteur et suivant ses conclusions, *la commission a adopté les projets de loi (n^{os} 186 et 767).*

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.