



N° 1527

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 1379, *autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres relatives à la **garantie des investisseurs** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de **Monaco**,*

PAR MME JOËLLE CECCALDI-RAYNAUD

Députée

—

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES RELATIONS FRANCO-MONÉGASQUES EN MATIÈRE FINANCIÈRE	7
A – UNE INTÉGRATION AVANCÉE EN MATIÈRE BANCAIRE	7
B – LA CONVENTION MONÉTAIRE DE 2001	8
II – LE MÉCANISME DE GARANTIE DES INVESTISSEURS	11
A – L'ACCORD DU 8 NOVEMBRE 2005	11
B – LA LOI MONÉGASQUE DU 7 SEPTEMBRE 2007 SUR LES ACTIVITÉS FINANCIÈRES	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
<hr/>	
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	19

Mesdames, Messieurs,

Faisant suite au traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002 qui a profondément rénové les singulières relations franco-monégasques, les deux Etats ont signé à Paris le 8 novembre 2005 trois nouveaux instruments techniques qui forment un « triptyque de modernisation ».

Après les conventions sur l'entraide judiciaire et la coopération administrative, entrées en vigueur respectivement le 1^{er} novembre 2008 et le 1^{er} janvier 2009 ⁽¹⁾, l'accord sous forme d'échange de lettres sur la garantie des investisseurs, aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale, constitue le dernier volet de ce triptyque.

Cet accord vient compléter 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 équivalent à celui prévu par le droit communautaire.

Si l'intégration en matière financière est avancée – les banques monégasques sont soumises au droit bancaire français depuis 1945 –, l'accord, examiné par la commission des Affaires étrangères, vise donc à améliorer l'équivalence des réglementations ainsi que la protection des investissements en permettant aux établissements installés dans la Principauté d'adhérer au mécanisme français de garantie des titres.

(1) Décret n° 2008-1126 du 3 novembre 2008 portant publication 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, signée à Paris le 8 novembre 2005 et décret n° 2009-183 du 17 février 2009 portant publication de la convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco, signée à Paris le 8 novembre 2005.

I – LES RELATIONS FRANCO-MONÉGASQUES EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Prenant la place du traité « d'amitié protectrice » de 1918, le traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002 est venu réaffirmer la communauté de destin qui lie la France et la Principauté de Monaco et dont témoigne la mise en œuvre de nombreuses coopérations entre les deux Etats.

Alors qu'une série d'accords datant de 1963 mais actualisés périodiquement illustre cette proximité singulière entre les deux Etats : conventions fiscale, douanière, de voisinage, mutuelle, sur les assurances, sur les relations postales, télégraphiques et téléphoniques, les questions monétaires et financières font l'objet d'une intégration particulièrement avancée.

En vertu d'une convention de 1945, « *les textes actuellement en vigueur en France concernant la réglementation et l'organisation bancaires sont applicables en Principauté de Monaco* ». Les accords sous forme d'échanges de lettres qui ont suivi en 1963, 1987 et 2001 ont précisé la portée de cette convention. La convention monétaire de 2001, qui permet notamment à Monaco d'utiliser l'euro comme monnaie officielle, revêt une importance particulière.

A – Une intégration avancée en matière bancaire

Les établissements de crédit installés dans la Principauté sont soumis à la réglementation bancaire française depuis la convention franco-monégasque du 14 avril 1945 ⁽¹⁾.

En vertu de celle-ci, les règles françaises en matière bancaire et la réglementation édictée par le ministre de l'économie et des finances français, après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF), s'appliquent en principe à Monaco.

En outre, les établissements de crédit installés dans la Principauté sont placés dans le champ de compétence des organes de tutelle français. Les établissements monégasques sont donc agréés par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et contrôlés par la Commission bancaire (sauf en matière de blanchiment).

(1) *Convention franco-monégasque du 14 avril 1945 relative au contrôle des changes, à la répression des fraudes fiscales, aux profits illicites et au contrôle des prix.*

L'échange de lettres du 27 novembre 1987 précise cependant que les dispositions propres à la France sont applicables à Monaco lorsqu'elles concernent strictement la réglementation et l'organisation des établissements de crédit.

En revanche, le contrôle de l'application de ce dispositif reste sous la responsabilité des autorités monégasques, notamment en matière de prestation de services d'investissement et de dispositif anti-blanchiment.

Ainsi, la réglementation française relative à la lutte contre le blanchiment ne s'applique t-elle pas. Certaines dispositions pénales ainsi que les dispositions relatives aux fonctions d'administrateur ou de liquidateur de société et de commissaire aux comptes ne s'appliquent qu'en tenant compte des textes propres à la Principauté en ces matières.

C'est pourquoi la Principauté adopte ses propres règles, comme nous le verrons plus loin en matière de blanchiment et de contrôle des services d'investissement.

B – La convention monétaire de 2001

Le 24 décembre 2001, Monaco a signé une convention monétaire avec la France agissant au nom de la Communauté européenne permettant à l'euro d'avoir cours légal dans la Principauté depuis le 1^{er} janvier 2002.

En application de cette convention, les établissements de crédit agréés pour exercer sur le territoire de la Principauté participent aux systèmes de règlement interbancaires et de paiement ainsi qu'au système de règlement des opérations sur titres de l'Union européenne suivant les mêmes modalités régissant l'accès des établissements de crédit situés sur le territoire de la France. Le système bancaire monégasque a ainsi pleinement accès aux systèmes de paiement de la zone euro et est soumis de ce fait aux orientations de la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne.

– La Principauté de Monaco s'est également engagée à prendre des mesures d'effets équivalents à la directive communautaire relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Sur le fondement des articles 11 et 14 de la convention, le comité mixte euro de suivi de la convention est compétent pour procéder à des échanges de vue et prendre des décisions relatifs à la réglementation monégasque en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Au comité de 2007, Monaco a présenté les textes constituant son nouveau dispositif, notamment pour souligner l'importance des innovations apportées en 2006. Depuis, le 6 décembre 2007, le comité Moneyval du Conseil de l'Europe a rendu son rapport d'évaluation sur Monaco en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Suite à ce rapport, Monaco a modifié son ordonnance du 10 août 2006 sur la lutte

contre le blanchiment et le financement du terrorisme par l'ordonnance n° 1630 du 30 avril 2008. Une nouvelle ordonnance visant à transposer la troisième directive de lutte contre le blanchiment est également en cours d'adoption.

– Enfin, l'article 11 de la convention dispose dans son paragraphe 4 que « *la Principauté de Monaco adopte des mesures équivalentes à celles que les Etats membres prennent en application des actes communautaires nécessaires à la mise en oeuvre de la présente convention figurant à l'annexe B (Directive 97/9/CE du 3 mars 1997 relative aux systèmes d'indemnisation des investissements)* ». Cette disposition est à l'origine de l'accord du 8 novembre 2005 qui met en place une garantie des investisseurs à Monaco.

II – LE MÉCANISME DE GARANTIE DES INVESTISSEURS

L'accord du 8 novembre 2005 sous forme d'échange de lettres relatives à la garantie des investisseurs permet l'adhésion des établissements de crédit exerçant dans la Principauté au mécanisme français de garantie des titres. A la demande des autorités françaises, la Principauté a parallèlement adopté une loi du 7 septembre 2007 qui garantit l'indépendance de l'instance de contrôle des activités financières.

A – L'accord du 8 novembre 2005

En vertu de l'article 1^{er} de l'accord, les établissements de crédit exerçant dans la Principauté une activité de conservation ou d'administration d'instrument financier⁽¹⁾ adhèrent au mécanisme français de garantie des titres, géré par le Fonds de garantie des dépôts.

Le mécanisme français de garantie des titres

(articles L. 322-1 à L. 322-4 du code monétaire et financier)

La loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières a imposé à tous les prestataires de services d'investissement agréés d'adhérer à un régime d'indemnisation ou à un système de protection équivalent destiné à indemniser les investisseurs en cas d'indisponibilité de leurs instruments financiers pour le 1^{er} janvier 1998 au plus tard.

Par la suite, la directive 97/9/CE du 3 mars 1997 relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs a imposé aux Etats membres l'instauration d'un système d'indemnisation des investisseurs avec obligation pour toutes les entreprises d'investissement agréées dans cet Etat de participer à ce système. La directive prévoit un niveau de couverture minimal de 20 000 euros.

Cette directive a été transposée par la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, qui a instauré un mécanisme de garantie des titres (articles L. 322-1 à L. 322-4 du code monétaire et financier) et par le règlement du Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) n° 99-14 du 23 septembre 1999 relatif à la garantie des titres.

Le mécanisme de garantie des titres, qui est géré par le Fonds de garantie des dépôts, couvre les établissements de crédit, pour les titres de la clientèle, et les entreprises d'investissement (autres que les sociétés de gestion de portefeuille), pour les titres de la clientèle et les espèces liées à ces titres.

Il indemnise les clients en cas d'incapacité de l'établissement de crédit ou de l'entreprise d'investissement concerné à restituer les titres ou les espèces leur appartenant.

(1) *L'article L. 321-2 du code monétaire et financier précise que « la tenue de compte-conservation ou l'administration d'instruments financiers pour le compte de tiers et les services accessoires comme la tenue de comptes d'espèces correspondant à ces instruments financiers ou la gestion de garanties financières » fait partie des services connexes aux services d'investissement, définis par l'article L. 321-1 du même code. L'article L. 531-1 dispose que la prestation de services connexes « est libre, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur applicables à chacun de ces services. » Enfin, l'article L. 542-1 précise le régime de la tenue de compte-conservation.*

Le plafond d'indemnisation est de :

– 70 000 € par investisseur en ce qui concerne les instruments financiers mentionnés à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier, qui sont détenus pour le compte d'un investisseur ;

– 70 000 € par investisseur en ce qui concerne les dépôts en espèces auprès d'un établissement adhérent autre qu'un établissement de crédit, lorsque ces dépôts sont liés à un service d'investissement, à la conservation ou à la compensation d'instruments financiers, fournis par ledit établissement.

Le montant actuel des disponibilités de ce mécanisme est de 122 millions d'euros. Un mécanisme séparé est en cours de constitution pour les sociétés de gestion de portefeuille.

Les établissements exerçant à Monaco seront donc tenus comme leurs homologues français d'adhérer au fonds de garantie des dépôts et, à ce titre, d'honorer les appels de cotisations effectuées par la Commission bancaire.

Ils sont également soumis à une obligation d'information des investisseurs, concernant le montant et l'étendue de la couverture et leur précisant « *que le mécanisme de garantie des titres a pour objet d'indemniser la créance résultant de l'indisponibilité des instruments financiers déposés auprès d'un établissement adhérent et non de garantir la valeur de ces instruments.* »⁽¹⁾

Les établissements de crédit exerçant à Monaco

Établissements de crédits	Agrément	Contrôle prudentiel	Établissement exerçant une activité de titre	Établissements exerçant une activité de conservation	Adhésion au mécanisme
18 banques de droit monégasque	CECEI dans sa formation « spécial Monaco »	Commission bancaire	Oui	Oui	Toutes
14 succursales de banques ayant leur siège en France	Agrément donné au siège par le CECEI « formation française »	Commission bancaire	Oui	Oui, mais c'est le siège qui adhère	Toutes
7 succursales de banques ayant leur siège à l'étranger	Agrément par le CECEI dans sa formation spéciale (tous les pays, y compris UE, sont considérés comme « pays tiers » pour Monaco)	Commission bancaire	Oui	Oui	Toutes
1 banque à statut particulier (Caisse crédit municipale)	CECEI dans sa formation « spécial Monaco »	Commission bancaire	Non	Non, car il ne fait pas d'activité de conservation.	Non

Source : MAEE

Les sociétés financières (au nombre de 4) ne sont pas habilitées à exercer des activités de conservation d'instruments financiers et ne sont pas en conséquence concernées par l'échange de lettres, contrairement aux établissements de crédit.

(1) Article 11 du règlement n° 99-14 précité.

L'article 2 de l'accord dispose que ces établissements sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires du code monétaire et financier « relatives à l'agrément et à la surveillance prudentielle de l'activité ainsi qu'à la mise en œuvre du mécanisme de garantie en tenant compte des dispositions spécifiques de la loi monégasque » (droit pénal, droit des sociétés, attributions de contrôle).

Il prévoit cependant que « les établissements de crédit exerçant à la date de publication du présent échange de lettres une activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers à Monaco sont réputés avoir reçu l'agrément prévu par les articles L. 532-3 et L. 542-1 pour l'exercice de cette activité. » Cette dérogation est justifiée, d'une part, par la nécessité d'assurer une certaine sécurité juridique aux établissements financiers monégasques existants, et d'autre part par les progrès de la législation monégasque (Cf. infra).

L'article 3 précise l'échange d'informations que doivent pratiquer les autorités compétentes française (Commission bancaire) et monégasque (Commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées) et prescrit la nécessaire détermination des modalités de la coopération permettant de faciliter celui-ci. L'information porte notamment sur les sanctions prononcées par l'une ou l'autre des institutions à l'encontre des établissements de crédit visés par l'accord.

L'article 4 prévoit l'intervention d'un groupe de travail, composé par les administrations compétentes des deux Etats afin de régler d'éventuelles difficultés d'application de l'accord.

Enfin, l'article 5 rappelle que les autorités monégasques, informées par les autorités françaises de l'évolution de la réglementation, doivent assurer la cohérence de leur réglementation avec cette évolution. L'absence d'équivalence des réglementations et de leur mise en œuvre, constatée par l'une des parties, peut donner lieu à la suspension de l'accord à la demande de cette dernière.

B – La loi monégasque du 7 septembre 2007 sur les activités financières

Afin d'assurer l'équivalence des contrôles et sanctions encourus par les établissements installés en Principauté et désormais adhérents au fonds de garantie des titres français, la France a obtenu de Monaco l'adoption d'un dispositif fusionnant les deux anciennes autorités de contrôle monégasques compétentes pour les activités boursières et les OPCVM, et assurant l'indépendance, notamment en matière de sanctions, de la nouvelle commission de contrôle des activités financières.

Ce dispositif, dont les principes ont été retenus à titre transitoire dans un échange de lettres des 30 novembre et 16 décembre 2005, est désormais effectif depuis la loi monégasque et l'ordonnance souveraine des 7 et 10 septembre 2007.

Aux termes de la loi, la Commission de contrôle des activités financières accomplit sa mission en toute indépendance et sous l'autorité de son Président.

Les garanties d'indépendance proviennent notamment :

– de l'indépendance de l'institution, qui ne dépend plus du Ministre d'Etat, auparavant titulaire du pouvoir de sanction ;

– de la marge de manœuvre dont dispose la commission pour effectuer sa mission : accès aux documents, contrôle sur pièces et sur place, droit de procéder à la convocation et à l'audition des dirigeants et représentants des sociétés agréés ;

– de la protection de la commission et de ses agents, quant au risque de poursuite pénale, d'action en responsabilité civile ou de sanction professionnelle.

En vertu de l'article 19 de la loi, *« lorsque la Commission constate que les dispositions législatives ou réglementaires dont elle surveille l'application ne sont pas respectées, elle met en demeure la société agréée concernée afin de faire cesser les irrégularités constatées ou d'en supprimer les effets, dans le délai qu'elle détermine.*

« Lorsque la mise en demeure est restée infructueuse au terme du délai imparti, le Président de la Commission peut, sur décision du Bureau, demander au Président du Tribunal de Première Instance, saisi et statuant comme en matière de référé, d'ordonner à la société agréée de se conformer à la mise en demeure. Celui-ci peut assortir sa décision d'une astreinte. Il peut également prendre, s'il en est requis, toutes mesures conservatoires nécessaires à la sauvegarde des intérêts des clients de la société agréée. »

Les autorités françaises estiment désormais que l'évolution juridique monégasque répond à leurs exigences d'équivalence des contrôles et des sanctions encourues par les établissements installés en Principauté par rapport à ceux qui sont installés en France, dès lors que ceux-ci adhèrent au même mécanisme.

Cette équivalence est en effet un point fondamental pour les autorités françaises, mais aussi pour le Fonds de garantie et pour les établissements qui cotisent au fonds.

CONCLUSION

Cet accord améliore la garantie des investisseurs ainsi que l'indépendance de l'autorité de contrôle des activités financières. En ces temps de crise financière, on ne peut que se réjouir de ces quelques progrès même si beaucoup d'autres restent à accomplir en matière de transparence bancaire. C'est pourquoi votre rapporteure vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 18 mars 2009.

Après l'exposé de la Rapporteuse, un débat a lieu.

Mme Marie-Louise Fort. Comment cette convention s'articule t-elle avec les intentions affichées récemment par les autorités monégasques et justifiées par la crise financière en matière de transparence bancaire ?

Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, rapporteure. La convention, qui a été signée en 2005, porte uniquement sur le très technique mécanisme de garantie des titres et ne traite donc pas des questions de secret bancaire ou de lutte contre le blanchiment.

M. Jean-Paul Bacquet. Le rapport Peillon-Montebourg sur Monaco a-t-il été pris en compte ?

Le Président Axel Poniatowski. Les préoccupations du rapport que vous mentionnez sont sans rapport avec la garantie des investissements évoquée dans ce projet de loi.

Suivant les conclusions de la Rapporteuse, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1379).

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres relatives à la garantie des investisseurs entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco, signées à Monaco et Paris le 8 novembre 2005, et dont le texte est annexé à la présente loi.