

Monaco • OICV-IOSCO • G20 | MMoU • Législation • CCAF • Sociétés agréées • Activités financières • Marchés financiers • Valeurs mobilières • Investisseurs • Délits d'abus de marché

Activités financières • CCAF : modification de la Loi n° 1.338 du 7 septembre 2007 (Projet de loi n° 1035)



Le projet de loi n° 1035 portant modification de la [Loi n° 1.338 du 7 septembre 2007 sur les activités financières, modifiée](#) a été déposé au Conseil national le 30 avril 2021¹.

La réforme de la Loi n° 1.338 s'inscrit dans l'objectif de la Principauté de Monaco que la Commission de Contrôle des Activités Financières (CCAF) obtienne le statut de [Membre Ordinaire](#)³ (*Ordinary Member*) de l'[Organisation Internationale des Commissions de Valeurs - International Organization of Securities Commission](#) (OICV-IOSCO), afin d'être « *consacrée au plan international aux côtés des nombreux Etats qui par leur adhésion à l'O.I.C.V. participent à la protection des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés financiers* »⁴.

La coopération internationale (assistance mutuelle et échanges d'informations entre autorités compétentes de régulation et de surveillance des marchés financiers) poursuivie par l'OICV-IOSCO a « *pour objectif d'assurer le respect des législations visant à réprimer les infractions boursières et à permettre la surveillance des transactions, des intermédiaires, des marchés et des organismes participant à leur fonctionnement* »⁵.

Le statut de Membre Ordinaire de l'OICV-IOSCO est conditionné par la signature du [Protocole d'accord concernant la consultation et la coopération et l'échange d'informations - Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information](#) (MMoU).

L'avis favorable du Groupe d'évaluation (*Screening Group*)⁶ de l'OICV-IOSCO, adressé à la CCAF le 10 novembre 2020, a été donné sous réserve que des modifications soient au préalable apportées à la Loi n° 1.338 afin de répondre aux critères requis, ce que le projet de loi n° 1035 formalise.⁷

1 2021-10, 21 avril 2021.

2 La CCAF a obtenu le statut de membre associé (*Associate Member*) de l'OICV-IOSCO (créé en 1983) en janvier 2018. A ce titre, la CCAF est membre du Comité des Présidents, mais n'a pas de droit de vote (se réunit une fois par an lors de la Conférence annuelle).

3 Les membres ordinaires de l'OICV disposent d'une voix aux réunions du Comité des Présidents (qui se réunit chaque année lors de la conférence annuelle) et de tout autre Comité auquel ils appartiennent.

4 Exposé des motifs du projet de loi n° 1035, p. 2. Les objectifs et les principes de réglementation des valeurs mobilières de l'OICV-IOSCO ont été approuvés par le G20 et le Conseil de stabilité financière – *Financial Stability Board* (CSF-FSB) créé en 2009.

5 Exposé des motifs du projet de loi n° 1035, p. 8.

6 Composé des membres du *Monitoring Group*, le *Screening Group* a pour missions d'évaluer si le demandeur a l'autorité légale pour se conformer aux dispositions spécifiques du MMoU, de faire une recommandation générale au *Decision-making Group*, d'examiner le rapport de la *Verification Team*, de notifier au candidat la recommandation proposée avant de conseiller le *Decision-making Group* et donner au demandeur l'occasion d'être entendu s'il n'est pas d'accord avec la Recommandation.

7 Exposé des motifs du projet de loi n° 1035, p. 3. La CCAF a initié le processus d'adhésion à l'OICV-IOSCO en qualité de Membre Ordinaire en 2018.



LES PRINCIPAUX APPORTS DU PROJET DE LOI N° 1035 :

- Renforcement des **missions de la CCAF**, notamment de contrôle et d'enquête, et son **statut** d'Autorité Administrative Indépendante ;
- Précision des **relations de la CCAF avec les autorités de supervision et les échanges d'informations** ;
- Modernisation de l'**énoncé des activités financières** ;

- Suppression de l'incompatibilité d'exercice de l'**activité de gestion d'organismes de placement collectif de droit monégasque** avec les activités de gestion de portefeuilles pour le compte de tiers, de réception et transmission d'ordre pour le compte de tiers, d'exécution d'ordres pour le compte de tiers et de négociation pour compte propre ;
- Ediction de règles plus strictes en matière de **conflits d'intérêts** ;
- Renforcement de l'exigence d'**identification des apporteurs de capitaux et des actionnaires** des sociétés agréées, les obligations de **conservation** des informations et d'**enregistrement** des services et transactions ;
- Autorisation préalable de la CCAF pour la **modification des agréments** ;
- Réglementation plus stricte des conditions dans lesquelles les **démarches publicitaires relatives aux activités financières et aux produits financiers** peuvent être réalisées sur le territoire de la Principauté ;
- Suppression de l'**exemption accordée aux établissements de crédit** en matière de démarchage et de communication des documents commerciaux à la CCAF ;
- Modification des délais pour adresser à la CCAF le **rapport annuel d'activité** et l'**attestation**, les **comptes annuels** et les **rapports des commissaires aux comptes** ;
- Inscription d'une nouvelle obligation des **commissaires aux comptes de signalement** à la CCAF ;
- Extension de la **compétence de la CCAF** à l'égard des sociétés qui exercent des activités financières sans avoir obtenu au préalable l'agrément ;
- Suppression de la publication automatique au Journal de Monaco des **décisions de sanctions** prononcées par la CCAF ;
- Aggravation des **sanctions pénales** encourues par les **dirigeants des sociétés agréées**, et élargissement le cas échéant à **toute personne**, en cas d'obstacle aux vérifications ou contrôles des commissaires aux comptes ou refus de communication de pièces, à la mission de contrôle ou d'enquête de la CCAF, de démarches ou mentions publicitaires prohibées, d'absence de réponse aux convocations de la CCAF en vue d'être auditionné, d'absence de transmission des documents comptables à la CCAF ;
- Nouvelle disposition relative aux **sanctions pénales** encourues par les **personnes morales** déclarées responsables pénalement des infractions définies par la Loi n° 1.338 dans les conditions de l'article 4-4 du Code pénal ;
- Création d'une nouvelle section relative aux **infractions d'abus de marché**, (délits d'initiés, manipulation de marché) sur le modèle du droit français.



EN DETAILS :

- ➔ **Modernisation de l'énoncé des activités financières** (dont l'exercice à Monaco nécessite la délivrance d'un agrément par la CCAF) pour suivre l'évolution du vocabulaire des marchés financiers (définies par Ordonnance Souveraine) ;
- ➔ **Suppression de l'incompatibilité d'exercice de l'activité de gestion d'organismes de placement collectif de droit monégasque** avec les activités de gestion de portefeuilles pour le compte de tiers, de réception et transmission d'ordre pour le compte de tiers, d'exécution d'ordres pour le compte de tiers et de négociation pour compte propre – Avec l'**édiction de règles plus strictes en matière de conflits d'intérêts** :

- **Mise en place d'un dispositif de prévention** (identification des situations de conflits d'intérêts, prendre toutes les mesures raisonnables destinées à empêcher les conflits d'intérêts portant atteinte aux intérêts des clients) ;
 - **Notion de conflits d'intérêts** (ceux qui interviennent lors de l'exercice des activités par la société agréée, entre d'une part, la société ou les personnes qui lui sont liées, et des clients, et d'autre part, les clients entre eux) ;
 - **Lorsque les mesures mises en œuvre sont insuffisantes, la société agréée est tenue d'informer le client avant d'agir en son nom**, de la nature et de la source du conflit d'intérêt ;
 - **Définition par écrit des procédures de gestion des conflits d'intérêts** qui doivent être adaptées à la taille et aux activités de la société.
- **Renforcement de l'exigence d'identification des apporteurs de capitaux et des actionnaires des sociétés agréées lors de la demande d'agrément auprès de la CCAF** (informations permettant d'identifier les propriétaires ou les contrôleurs réels des sociétés agréées).
- **Remplacement de l'exigence d'information de la CCAF pour la modification des agréments précédemment délivrés par une autorisation préalable de la CCAF**, afin de renforcer son contrôle et d'améliorer la sécurité juridique.
- **Publication des retraits d'agrément au Journal de Monaco** (de même que les avis de délivrance d'agrément).
- **Renforcement des missions de la CCAF et de son statut d'Autorité Administrative Indépendante (AAI)**, accompagné d'une structuration de la section II de la Loi n° 1.338 en cinq sous-sections pour une meilleure lisibilité :
- **Missions de la Commission** (sous-section 1) :
 - Affirmation explicite du pouvoir d'appréciation de la CCAF à l'égard des demandes d'agrément ;
 - Décision d'autorisation préalable de la CCAF pour la modification des agréments ;
 - Précision que le retrait d'agrément peut être prononcé par la CCAF à la demande des sociétés agréées elles-mêmes ;
 - Précision que la CCAF veille au respect par les sociétés agréées de leurs obligations professionnelles ;
 - Rappel de la compétence de la CCAF à l'égard des établissements de crédit qui exercent l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers (réitération des dispositions de la [Loi n° 1.314 du 29 juin 2006 relative à l'exercice d'une activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers](#)) et quant aux obligations professionnelles des personnes placées sous l'autorité desdits établissement ou agissant pour leur compte ;
 - Consécration du droit de communication de la CCAF à l'égard des sociétés agréées et des établissements de crédit qui exercent l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers ;
 - Reconnaissance explicite de la mission de veille de la CCAF en ce qui concerne la protection et l'information des investisseurs ;

- Mention explicite de la participation de la CCAF au bon fonctionnement des marchés financiers par l'exécution des conventions de coopération et d'échanges d'informations conclues avec les autorités étrangères compétentes ;
- Précision que les contrôles de la CCAF ont pour objet de s'assurer de la régularité des opérations effectuées par les sociétés agréées et du respect des obligations professionnelles de tous les professionnels placés sous sa responsabilité ;
- Précision que les enquêtes de la CCAF concernent tout fait susceptible de porter atteinte à la protection des investissements et/ou au bon fonctionnement des marchés financiers, à la demande des autorités étrangères avec lesquelles elle a conclu un accord de coopération – la CCAF étant habilitée à exercer ses investigations à l'égard de toute personne impliquée dans la demande coopération ;
- Enonciation que la CCAF a succédé dans les droits et obligations de la Commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées et de la Commission de surveillance des organismes de placement collectif en valeurs mobilières ;
- Précision quant à la composition de la CCAF que sept autres membres sont nommés en plus du Président de l'Association Monégasque des Activités Financières (AMAF) et du Président de l'Ordre des experts comptables ;
- **Statut de la Commission** (sous-section 2) - Amélioration de son statut d'autorité indépendante pour répondre aux standards internationaux, avec l'insertion de mesures complémentaires confortant son indépendance fonctionnelle (avec renvoi à une Ordonnance Souveraine pour le reste des règles utiles):
 - Précision que les membres de la CCAF ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité, et qu'il ne peut être mis fin à leurs fonctions qu'en cas de démission ou d'empêchement ;
 - Renforcement de la fonction présidentielle en consacrant son autorité à l'égard des services administratifs (Secrétaire Général et agents du Secrétariat général) et des personnels de la CCAF, lesquels sont placés sous son autorité ;
 - Enonciation que la CCAF dispose des crédits nécessaires à son fonctionnement (inscrits au budget général de l'Etat), dont le Président ou le Secrétaire Général en sont les ordonnateurs ;
 - Mention qu'il appartient au Président de la CCAF de conclure les contrats nécessaires au fonctionnement des services de la CCAF (le Secrétaire Général de la CCA pouvant recevoir une délégation de signature du Président sur décision du Bureau) ;
- **Contrôles et enquêtes** (sous-section 3) :
 - Précision que la CCAF peut solliciter de tous les services de l'Etat, y compris des agents des services fiscaux, tous les renseignements en leur possession, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé ;
 - Précision que l'expert qui assiste les contrôleurs ou enquêteurs dans leur mission doit être choisi en considération de ses compétences et qu'il doit faire l'objet d'une habilitation du Président de la CCAF, le contrôle a priori portant sur les garanties d'honorabilité ainsi que sur l'absence de conflit d'intérêt avec la ou les personnes concernées ;
 - Précision que toutes les personnes habilitées doivent recevoir un ordre de mission nominatif ;

- Distinction entre : les contrôles qui concernent les sociétés agréées et ont pour objet de s'assurer que les entités placées sous la responsabilité de la CCAF respectent bien les obligations professionnelles qui découlent de la Loi n° 1.338 de la Loi n° 1.314 susmentionnée ; les enquêtes qui sont réalisées en application des conventions de coopération à l'occasion des demandes d'informations émanant des autorités étrangères, qui concernent tout fait susceptible de porter atteinte à la protection des investisseurs et/ou au bon fonctionnement des marchés financiers, à l'égard de toute personne impliquée ;
- Enumération non limitative des documents ou informations que les personnes habilitées peuvent se faire communiquer, dont : les documents que les sociétés agréées sont tenues de recueillir et de conserver en ce qui concerne l'identification des clients ou des personnes agissant pour leur propre compte, ainsi que tous documents permettant de retracer les échanges de fonds et des avoirs entre les comptes permettant de reconstituer les transactions effectuées sur valeurs mobilières et produits dérivés ; les informations contenues dans les programmes informatiques ;
- Pouvoir des personnes habilitées d'ordonner la conservation de toute information quel qu'en soit le support, une telle demande devant être soumise par écrit avec la mention de la durée de conservation des informations en cause ;
- Pouvoir des personnes habilitées de convoquer et entendre toute personne susceptible de fournir des informations, y compris le cas échéant par un système de visioconférence ou d'audioconférence (conditions définies par ordonnance souveraine), et rappel du principe fondé sur le respect des droits de la défense selon lequel toute personne convoquée ou entendue peut se faire assister d'un conseil de son choix ;
- Encadrement des modalités de la visite des locaux professionnels ;
- Compléments relatifs à la saisine du Procureur Général, lorsqu'un rapport de contrôle met en évidence des faits susceptibles de qualification de crimes ou de délits.

▪ **Secret professionnel** (sous-section 4) ;

▪ **Relations de la Commission avec les autorités de supervision étrangères et nationales** (sous-section 5) :

- Précisions quant aux modalités des échanges d'informations ;
- Cas particulier des communications de la CCAF avec le Procureur Général en dehors d'une procédure pénale ;
- Régime des enquêtes pouvant être requises en application des accords de coopération conclus par la CCAF ;
- Conditions de refus de donner suite à une demande de coopération.

➔ **Modifications concernant les conditions d'exercice de l'activité des sociétés agréées :**

- Nouvelles dispositions (susmentionnées) relatives aux **conflits d'intérêts** ;
- **Obligations de conservation des informations pertinentes et d'enregistrement de tous les services** qu'elles fournissent **et de toutes les transactions** qu'elles effectuent, aux fins de permettre à la CCAF de contrôler le respect de leurs obligations, en particulier à l'égard des clients ;

- **Réglementation plus stricte** des conditions dans lesquelles les **démarches publicitaires relatives aux activités financières et aux produits financiers** peuvent être réalisées **sur le territoire de la Principauté**, afin de protéger le monopole des sociétés agréées (interdiction des démarches visant à proposer à Monaco, quel que soit le lieu ou le moyen utilisé, les services d'une société non agréée au titre de la Loi n° 1.338 à des personnes physiques non professionnelles) ;
- **Fixation d'un délai de 4 mois** (au lieu de 6 mois) à compter de la clôture de l'exercice comptable pour adresser à la CCAF le **rapport annuel d'activité et l'attestation**, et d'un **délai de 15 jours** à compter de l'approbation des comptes annuels pour adresser à la CCAF les **comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes** ;
- **Nouvelle obligation des commissaires aux comptes**, outre celle d'alerter la CCAF lorsqu'ils ont connaissance que l'activité d'une société agréée n'est pas conforme à son agrément, **de signaler à la CCAF tout fait concernant une société agréée de nature à porter atteinte à la situation financière de la société ou susceptible d'entraîner l'émission de réserves ou le refus de la certification des comptes** ;
- **Suppression de l'exemption accordée aux établissements de crédit en matière de démarchage et de communication des documents commerciaux à la CCAF** ;
- Enonciation explicite que les **personnes physiques qui participent à la direction, l'administration ou la gestion d'une société agréée ou qui sont employées par elle, ne peuvent opposer le secret professionnel** à la CCAF.

→ **Modifications relatives aux sanctions administratives et de sauvegarde :**

- Ajout de la **compétence de la CCAF à l'égard des sociétés qui exercent tout ou partie des activités financières** énoncées à l'article 1^{er} de la Loi n° 1.338 **sans avoir obtenu au préalable l'agrément nécessaire** ;
- **Abaissement de la durée de la période pendant laquelle une société agréée restée sans activité notable peut voir son agrément suspendu ou retiré, à 6 mois** (au lieu de 12) ;
- Précision que **le rapporteur désigné pour une affaire ne doit pas être en situation de conflit d'intérêts** avec la personne concernée par la procédure de sanctions devant la CCAF ;
- **Tenue du secrétariat des audiences et délibérations** des procédures de sanction par un **membre du Secrétariat Général de la CCAF** (au lieu d'un représentant de la Direction du Budget et du Trésor) ;
- **Suppression de la publication automatique au Journal de Monaco des décisions de sanction prononcées par la CCAF**, qu'il reviendra à la CCAF d'apprécier au cas par cas, en considération de la gravité des faits, et ajout de la **faculté pour la CCAF de publier la décision sur son site Internet** ;
- La **durée pendant laquelle l'agrément d'une société agréée peut être suspendu par la CCAF en cas d'urgence** est porté à **6 mois renouvelable** (au lieu de 3).

→ **Modifications relatives aux sanctions pénales** - Toute personne et non plus seulement les dirigeants des sociétés agréées sont visés le cas échéant :

- **Aggravation du maximum de la sanction pénale encourue** qui peut être porté jusqu'au triple du chiffre 4^o) de l'article 26 du Code pénal (18.000 à 90.000 €) par :
 - les **dirigeants des sociétés agréées** mettant **obstacle aux vérifications ou contrôles des commissaires aux comptes ou qui leur refusent la communication des pièces utiles** à l'exercice de leur mission ;
 - **toute personne** faisant **obstacle à une mission de contrôle ou d'enquête de la CCAF** ou qui lui communique des **renseignements inexacts** ;
 - **toute personne** qui procède ou fait procéder à des **démarches** ou fait insérer des **mentions publicitaires prohibées**.
- **Aggravation de l'amende encourue**, portée au chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal (18.000 à 90.000 €) par :
 - **toute personne** qui ne répond pas à la **convocation de la CCAF** ;
 - les **dirigeants des sociétés agréées** qui ne transmettent pas les **documents comptables** à la CCAF ;
 - **toute personne autre que les dirigeants des sociétés agréées qui mettent obstacle aux vérifications et contrôles des commissaires aux comptes ou qui leur refusent la communication des pièces utiles** à l'exercice de leur mission.
- **Dispositions** permettant le prononcé de sanctions pénales (amende prévue à l'article 29-2 du Code pénal, dissolution prévue à l'article 29-3, peines prévues à l'article 29-4) à l'encontre des **personnes morales** déclarées responsables pénalement des infractions définies par la Loi n° 1.338 dans les conditions de l'article 4-4 du Code pénal.

→ **Nouvelle section relative aux infractions d'abus de marché, sur le modèle des infractions boursières de droit français** (issues des règles de l'Union Européenne⁸), tenant compte de l'absence de place boursière à Monaco (pas de définition de la « pratique de marché admise ») :

- La définition des **délits d'initié** (trois catégories : internes, externes, tertiaires), de **divulgarion d'informations privilégiées**, de **diffusion d'informations fausses ou trompeuses** est complétée ;
- Introduction des **délits de manipulation de marché** (trois catégories : liée aux ordres et aux comportements, résultant de la diffusion d'informations fausses ou trompeuses, concernant les indices de référence).
- **Peines encourues** : 4 ans d'emprisonnement et 100 millions € d'amende qui peut, si le profit est supérieur à ce chiffre, être portée jusqu'au décuple.

⁸ Directive 2014/57/UE du 16 avril 2014 relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché ; Règlement (UE) n° 596/2014 du 16 avril 2014 sur les abus de marché.