



**L'État de droit au cœur de l'Europe:**

**Comment Andorre, le Liechtenstein et Monaco ont  
sapé les valeurs de l'UE**

**Par Gérard Vespierre, Le Monde Décrypté**

## AVANT-PROPOS

L'Europe a vu son destin changer radicalement à mesure que le monde devenait de plus en plus multipolaire. En 1960, les pays qui forment aujourd'hui l'Union européenne constituaient un véritable hégémon économique, représentant plus d'un tiers du produit intérieur brut (PIB) mondial.<sup>1</sup> En 1990, toutefois, ce chiffre était tombé à 25,5 %.<sup>2</sup> Selon les récentes projections du cabinet comptable PWC, l'UE pourrait ne représenter que 10 % du PIB mondial en 2050.<sup>3</sup> Entre-temps, la Chine, qui a dépassé l'économie de l'UE pour la première fois cette année, devrait devenir la première économie mondiale d'ici 2030.<sup>4</sup>

Compte tenu de cette réorientation rapide, certains affirment que l'Europe risque le déclassement. Par exemple, William Bratton, auteur de *China's Rise, Asia's Decline* (2020), a affirmé que "l'importance de l'Europe pour le commerce mondial, la finance et l'innovation technologique est en train de diminuer". De même, Robert Tombs, professeur d'histoire à l'université de Cambridge, a récemment qualifié l'UE actuelle de vulnérable sur le plan géopolitique et d'"impuissante".<sup>5</sup>

Néanmoins, l'un des domaines où l'Europe continuera d'exercer une influence significative est celui de la primauté du droit. Selon le Conseil de l'Europe, l'État de droit est l'un des "principes qui constituent le fondement de toute démocratie véritable".<sup>6</sup> Au-delà d'être le fondement des droits de l'homme, l'État de droit garantit la responsabilité et la transparence, l'accès à des tribunaux indépendants et impartiaux, et la non-discrimination devant la loi.<sup>7</sup> En outre, dans l'UE, l'État de droit est considéré comme crucial pour maintenir un environnement commercial favorable aux investissements.<sup>8</sup> Bien que l'expropriation illégale de la propriété privée reste un risque pour les particuliers et les entreprises dans d'autres parties du monde,<sup>9</sup> les pays européens protègent les investisseurs en garantissant des protections solides par des procédures régulières.

L'État de droit est l'avantage concurrentiel de l'Europe dans un monde multipolaire. C'est pourquoi, alors que l'Europe continue de faire face à la concurrence internationale, elle doit prendre des mesures pour éviter de déprécier sa position unique de bastion de la jurisprudence et de la démocratie.

---

<sup>1</sup> <https://www.politico.eu/article/europe-on-the-wane-global-economics-demographics-gdp/>

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1196&newsId=2412&furtherNews=yes>

<sup>3</sup> <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.trtworld.com/magazine/china-s-economy-surpasses-the-european-union-s-for-the-first-time-54291>

<sup>5</sup> <https://www.telegraph.co.uk/news/2022/01/11/eu-now-geopolitical-irrelevance/>

<sup>6</sup> <https://rm.coe.int/1680935bd0>

<sup>7</sup> [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule\\_of\\_Law\\_Check\\_List.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf)

<sup>8</sup> [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule\\_of\\_Law\\_Check\\_List.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.researchgate.net/publication/249991487\\_An\\_Overview\\_of\\_Kazakhstan%27s\\_Investment\\_Laws\\_and\\_its\\_Investor-State\\_Arbitral\\_Awards](https://www.researchgate.net/publication/249991487_An_Overview_of_Kazakhstan%27s_Investment_Laws_and_its_Investor-State_Arbitral_Awards)

L'Europe doit donc s'efforcer de faire face aux menaces qui pourraient nuire à sa réputation de leader en matière de respect de l'État de droit. À cet égard, trois micro-États européens - Andorre, le Liechtenstein et Monaco - représentent un défi. Ces pays, que l'on pourrait décrire comme étant à la périphérie de l'UE, ont néanmoins une influence considérable sur les systèmes financiers européens. Comme nous le décrivons dans ce rapport, des erreurs judiciaires flagrantes commises dans ces trois micro-États ont eu des répercussions paneuropéennes. En outre, en raison de leur statut historique de paradis fiscaux peu transparents pour les entreprises,<sup>10</sup> Andorre, le Liechtenstein et Monaco ont également été utilisées comme refuge par des acteurs peu scrupuleux pour leurs affaires en Europe, posant un risque pour ces micro-États eux-mêmes.<sup>11</sup>

Il est dans l'intérêt collectif de l'Europe de corriger les risques de réputation et les sources de fragilité. Le présent rapport met en lumière des cas récents dans chaque pays où l'État de droit a été renversé par les détenteurs du pouvoir. Il propose également des recommandations sur la manière dont la mise en œuvre de l'État de droit pourrait être améliorée.

---

<sup>10</sup> <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18151&lang=en>

<sup>11</sup> [https://www.academia.edu/43286092/Politics\\_of\\_the\\_Four\\_European\\_Microstates](https://www.academia.edu/43286092/Politics_of_the_Four_European_Microstates)

## RESUME EXECUTIF

L'État de droit est l'un des "principes qui constituent la base de toute démocratie véritable", selon le Conseil de l'Europe.<sup>12</sup> Il est crucial pour les nations européennes et l'UE de protéger cette valeur fondamentale sur tout le continent. Il est essentiel que les nations européennes et l'UE protègent cette valeur fondamentale sur l'ensemble du continent. Toutes les failles et tous les oublis, qu'ils soient constitutionnels, financiers ou relatifs aux libertés individuelles, doivent être abordés et corrigés.

Ce rapport identifie de graves menaces pour l'État de droit en Europe provenant de trois micro-États : Andorre, le Liechtenstein et Monaco.

En raison de la taille de leurs secteurs bancaire et financier, ces nations ont une influence considérable sur les marchés financiers européens, bien qu'elles ne soient pas membres de l'UE. Le rapport démontre que ces micro-États, faiblement taxés et peu réglementés, ont servi de cadre à certains des scandales bancaires et politiques les plus graves d'Europe. Ces scandales ont menacé la stabilité économique et financière de l'Europe et sapé la réputation de la région en tant que championne de l'État de droit.

Le rapport étudie la gouvernance, l'environnement fiscal et les engagements internationaux de chaque nation et identifie trois cas où les gouvernements respectifs ont gravement manqué à leur obligation de respecter l'État de droit :

- **ANDORRE** : Banca Privada d'Andorra (BPA)

En 2015, le Trésor américain (FinCEN) a publié un avis désignant la BPA comme une institution financière étrangère suscitant une préoccupation majeure en matière de blanchiment d'argent. Les autorités andorranes ont réagi en saisissant le contrôle des actifs de la banque, malgré les préoccupations des actionnaires de la banque qui estimaient que l'avis était malencontreux.

Depuis lors, le FinCEN a retiré sa notification et les tribunaux espagnols ont innocenté BPA de tout acte répréhensible. Depuis, le FinCEN a retiré sa notification et les tribunaux espagnols ont blanchi BPA de toute faute. De multiples sources ont affirmé que l'intervention était le résultat d'un conflit politique entre l'Espagne et la Catalogne et que l'incapacité d'Andorre à faire respecter l'État de droit avait permis que cela se produise.

*L'affaire BPA illustre comment le non-respect de l'État de droit et l'absence de procédure régulière dans la réglementation bancaire peuvent mettre en danger les entreprises privées et les particuliers. En outre, elle montre la capacité des États-Unis à intervenir dans le système bancaire de l'UE, avant toute implication d'une institution européenne. Il*

---

<sup>12</sup> <https://rm.coe.int/1680306052>

*souligne également que, pour que la souveraineté d'un micro-État soit respectée au niveau international, celui-ci doit être capable de gérer son secteur bancaire surdimensionné de manière équitable et transparente.*

- **LIECHTENSTEIN.** L'affaire fiscale du Liechtenstein / Liechtenstein Global Trust bank (LGT)

En 2008, les autorités fiscales allemandes ont révélé que LGT avait aidé plus de 1 300 personnes à commettre des fraudes fiscales en faisant transiter un montant estimé à 4 milliards d'euros hors d'Allemagne vers des fondations et des trusts créés par la banque. Le scandale a menacé le bien-être et la stabilité du Liechtenstein et de sa puissante famille royale. L'affaire a pris fin après deux ans d'enquêtes et d'actions en justice, le Liechtenstein ayant accepté de verser à l'Allemagne un montant record de 50 millions d'euros.

*L'affaire illustre les moyens licites par lesquels une réglementation financière laxiste, une mauvaise gouvernance et le non-respect de l'État de droit dans les micro-États peuvent être exploités par des entités et des personnes extérieures à la juridiction. Malgré d'importantes réformes financières, le Liechtenstein contribue toujours à faciliter les abus fiscaux à l'échelle mondiale. L'incapacité du micro-État à respecter les normes de ses voisins en matière de lutte contre l'évasion fiscale constitue une grave menace fiscale pour l'UE.*

- **MONACO.** "Monacogate".

En 2017, des journaux français ont révélé qu'un oligarque russe avait organisé des incitations substantielles pour que de hauts fonctionnaires monégasques interviennent dans un différend personnel et organisent l'arrestation d'un partenaire commercial. Lui et neuf autres personnes ont ensuite été inculpés pour une série d'infractions liées à cette arrestation.

*Le "Monacogate" illustre comment les juridictions qui manquent de transparence et de responsabilité risquent d'être subverties et peuvent finalement permettre à des individus riches et influents de saper l'État de droit pour servir leurs propres intérêts.*

Le rapport recommande trois domaines dans lesquels l'UE pourrait chercher à améliorer l'État de droit dans ces micro-États.

### **1. Ratification de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales**

Ni Andorre, ni le Liechtenstein, ni Monaco n'ont encore ratifié cette Convention de l'OCDE, qui utilise un système d'examen par les pairs pour responsabiliser ses signataires, contribuant ainsi à la mise en œuvre des instruments de l'OCDE contre la corruption et le blanchiment d'argent.

## **2. Extension de l'intégration et de la coopération en matière de surveillance avec les États membres de l'UE**

Les micro-États et l'UE devraient donner la priorité à la conclusion de nouveaux accords bilatéraux sur les questions économiques et financières. En outre, les membres de l'UE ayant des liens politiques et économiques étroits avec les micro-États devraient soutenir activement Andorre, le Liechtenstein et Monaco dans le renforcement de l'État de droit.

## **3. Protection des lanceurs d'alerte**

Les gouvernements des micro-États doivent faire tout leur possible pour promouvoir une culture de la dénonciation, une tactique dont il est prouvé qu'elle a un effet dissuasif sur l'évasion fiscale et la corruption.

# 1) ANDORRE

La Principauté d'Andorre est un petit État indépendant situé dans la chaîne de montagnes des Pyrénées, bordé par la France au nord et l'Espagne au sud. Bien qu'elle soit considérée comme l'une des plus petites nations d'Europe,<sup>13</sup> Andorre a un PIB par habitant de plus de 43 000 dollars.<sup>14</sup> Son secteur bancaire compte plus de 11 milliards d'euros de dépôts et plus de 61 milliards d'euros d'actifs sous gestion.<sup>15</sup>

- **Dans la première moitié du 20e siècle**, Andorre est devenue un centre de refuge et de commerce, isolé des deux guerres mondiales et de la guerre civile espagnole, ainsi que de contrebande pour les résidents espagnols et français. La situation favorable du pays dans la région a permis à Andorre de tirer parti des troubles politiques et économiques en Europe et de développer un système bancaire professionnel dans les années 1940. Depuis lors, le secteur bancaire est l'un des plus importants secteurs économiques du micro-État, représentant 15 % de son PIB.<sup>16</sup>
- **Andorre n'est pas membre de l'Union européenne**, mais, comme la plupart des micro-États du continent, elle entretient une relation particulière avec l'UE. Elle utilise l'euro comme monnaie de facto depuis 2002, et en 2011, elle a conclu un accord monétaire avec l'UE qui a fait de l'euro sa monnaie officielle.<sup>17</sup>

## 1.1 La gouvernance

En Andorre, les structures politiques, judiciaires et économiques ont été jugées insuffisantes, ce qui a entraîné une pression internationale récente pour améliorer la gouvernance et les réglementations financières du pays. En outre, le pouvoir politique et économique est concentré dans les mains de quelques familles d'élite.

- **Andorre est une monarchie constitutionnelle parlementaire et la seule "coprincipauté"** au monde, dans laquelle le Premier ministre est le chef du gouvernement et les Coprinces sont les chefs d'État. Depuis 1278, les coprinces d'Andorre sont le chef d'État français (Emmanuel Macron) et l'évêque de la ville espagnole de La Seu d'Urgell en Catalogne (Joan Enric Vives i Sicília).
- **Le pouvoir judiciaire est exercé par 3 tribunaux**, le tribunal de première instance, le tribunal pénal, le tribunal constitutionnel et le tribunal supérieur d'Andorre. L'Andorre s'appuie sur des juges et des experts juridiques espagnols pour répondre à la demande du système judiciaire du pays. En 2021, un rapport du département d'État américain sur

---

<sup>13</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=AD>

<sup>14</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AD>

<sup>15</sup> [https://www.andorranbanking.ad/wp-content/uploads/2022/06/Memoria-ABA\\_-2021\\_-ENG-1.pdf](https://www.andorranbanking.ad/wp-content/uploads/2022/06/Memoria-ABA_-2021_-ENG-1.pdf)

<sup>16</sup> <https://www.worlddata.info/europe/andorra/tourism.php>

<sup>17</sup> <https://www.efta-studies.org/post/andorra-monaco-san-marino>

les pratiques en matière de droits de l'homme a constaté que le manque de ressources humaines du système judiciaire andorran "entraînait souvent des détentions prolongées au-delà de la période stipulée par la loi".<sup>18</sup>

- **Les principales familles bancaires d'Andorre jouent un rôle important dans le système politique du pays.** Cela remet en question la mesure dans laquelle l'État est capable de réguler le secteur bancaire de manière indépendante. La famille Reig, fondateurs et actionnaires de la Banca Reig (aujourd'hui Andbank) et principaux actionnaires du Crèdit Andorrà (banque), en est le meilleur exemple.
  - Julià Reig-Ribo, fondateur de la Banca Reig, a occupé le poste de Síndic de Greuges - le chef de gouvernement de facto de l'Andorre - entre 1960-1967 et 1973-1979 et est considéré comme le père de l'Andorre moderne.<sup>19</sup>
  - Son neveu, Òscar Ribas-Reig, qui a été président de la Banca Reig et de l'Andbank, a également été le premier Premier ministre élu d'Andorre et le fondateur du parti de centre-droit Agrupament Democràtic Nacional, précurseur du parti au pouvoir Demòcrates per Andorra (DA). Au cours de son second mandat, le gouvernement a rédigé et adopté la constitution actuelle de l'Andorre.
  - La nièce de Julià Reig-Ribo, Maria Reig I Moles, a également été membre de l'Assemblée législative d'Andorre, occupant le poste de secrétaire d'État à l'environnement et jouant un rôle central dans la rédaction de la constitution.
  - Aujourd'hui, Maria Reig est la présidente de Reig Capital Group, une société holding qui est l'actionnaire majoritaire du Crèdit Andorrà et un investisseur important dans de nombreuses entreprises en Andorre.
  - Le fils de Maria Reig, Carles Enseñat Reig, est le président du groupe parlementaire du parti DA au pouvoir. Il est également président de la commission législative de la politique étrangère et membre de la commission législative des finances et du budget.
- **Les intérêts des familles bancaires et du gouvernement se reflètent également dans le secteur des médias en Andorre.** Reporters sans frontières (RSF) a constaté que l'organisme public de radiodiffusion opère en grande partie sous l'influence du gouvernement et que "les médias privés sont contrôlés par des banquiers ayant de puissants intérêts particuliers".<sup>20</sup> En outre, RSF a constaté que, bien qu'il n'existe pas de censure officielle, les journalistes sont poussés à l'autocensure par les relations étroites entre les médias et les élites. De même, Freedom House, organisme de surveillance de

---

<sup>18</sup> <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/andorra>

<sup>19</sup> <https://www.fundaciojuliareig.ad/el-fundador-2/>

<sup>20</sup> <https://rsf.org/en/country/andorra>



la démocratie, a constaté qu'il était particulièrement difficile de rendre compte des activités des banques d'Andorre en raison de l'influence du secteur bancaire.<sup>21</sup> En outre, "les journalistes sont poussés à l'autocensure par les relations étroites entre les médias publics et le gouvernement, et par l'influence des élites économiques et financières dans les médias privés. Les journalistes sont limités à la chronique de la vie quotidienne plutôt qu'à la révélation de scandales financiers."<sup>22</sup>

Dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par RSF en 2022, Andorre occupe la 53e place (score : 68,79) ; juste en dessous de l'Arménie et du Suriname et au-dessus de la Slovénie et de la Roumanie.<sup>23</sup>

## Impact des Pandora Papers

En octobre 2021, une enquête des Pandora Papers a révélé que la banque andorrane Andbank a facilité le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale par la création d'un réseau de comptes offshore dans de multiples juridictions.

Selon les enquêtes du Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ), Andbank et son partenaire Alcogal, un cabinet d'avocats panaméen, ont créé un petit cabinet d'avocats et de comptables appelé AFSI pour gérer l'enregistrement de sociétés dans des juridictions opaques pour le compte de clients, principalement européens.<sup>24</sup>

Parmi les personnes les plus connues qui ont utilisé le réseau d'Andbank figurent l'ancien entraîneur de football de Manchester City, Pep Guardiola, l'homme d'affaires portugais Jose Regojo Velasco, les directeurs de la compagnie pétrolière brésilienne Petrobras, Luis Carlos Fernandes Afonso et Carlos Fernando Costa, et l'homme d'affaires chinois Gao Ping, dont l'entreprise a transféré illégalement un montant estimé à 70 millions d'euros d'Andorre vers la Chine.<sup>25</sup> Selon l'enquête de l'ICIJ, AFSI comptait 320 sociétés enregistrées au Panama, au Belize, aux îles Vierges britanniques et aux Seychelles en 2018.<sup>26</sup>

### 1.2 Environnement fiscal

Le faible environnement fiscal d'Andorre attire les investisseurs étrangers, mais cela a un coût pour sa réputation internationale.

- **L'Andorre n'a pas d'impôt sur les gains en capital, les successions ou les ventes.** Le gouvernement n'impose pas de droits de douane sur les importations et les exportations. Les tranches d'imposition sur le revenu des particuliers se situent entre 0 et

---

<sup>21</sup> <https://freedomhouse.org/country/andorra/freedom-world/2021>

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> <https://rsf.org/en/index>

<sup>24</sup> <https://english.elpais.com/usa/2021-10-05/afsi-the-obscure-andorran-firm-that-handled-hundreds-of-offshore-companies-for-its-clients.html>

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

10 %, contre 49 % en Espagne et 45 % en France. Le taux maximal de l'impôt sur les sociétés est de 10 %, contre 25 % en Espagne et 33,3 % en France. La TVA, qui est la plus faible d'Europe, est de 4,5 %, contre 21 % en Espagne et 20 % en France.<sup>27</sup>

Ce faible taux d'imposition incite les étrangers à ouvrir des sociétés en Andorre et à déposer leurs fonds dans les trois groupes bancaires du pays. Selon le rapport annuel 2021 de l'Association bancaire andorrane, le nombre total d'actifs sous gestion en Andorre a augmenté de plus de 18% depuis 2020 et a augmenté de plus de 75% depuis 2017.<sup>28</sup> Les dépôts des clients ont augmenté de 9,75 % depuis 2020 et de 13 % depuis 2017.<sup>29</sup>

- **Les organisations internationales ont fait part de leurs préoccupations.** Ce faible niveau d'imposition, combiné à des exigences laxistes en matière de divulgation d'informations sur les sociétés, est susceptible de saper l'État de droit en Andorre. Par exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>30</sup> et le Conseil des affaires économiques et financières (ECOFIN)<sup>31</sup> ont toujours qualifié l'Andorre de paradis fiscal en raison de son secret bancaire et de sa faible fiscalité. Le succès de son système bancaire a reposé sur un environnement économique "sans autorité monétaire agissant comme une banque centrale, avec la libre circulation de la monnaie, le secret bancaire autorégulé et sans impôts".<sup>32</sup> Le faible taux d'imposition des sociétés en Andorre, qui est inférieur à 12,5%,<sup>33</sup> est l'une des principales raisons pour lesquelles Oxfam International continue d'inclure Andorre dans sa liste de paradis fiscaux.

### 1.3 Engagements internationaux

Les réglementations fiscales et bancaires les plus significatives adoptées par l'Andorre sont le résultat de la pression exercée par des parties extérieures, en particulier l'Union européenne.

Bien qu'elle jouisse de l'autonomie d'un État-nation au cœur de l'Europe, l'Andorre s'est pliée, au cours des vingt dernières années, aux pressions politiques exercées par la France et l'Espagne pour aligner davantage sa réglementation financière sur celle de l'UE.

- **En 2004, Andorre a signé l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE.** Cet accord a permis de mieux réglementer les investissements offshore et de prévenir plus efficacement le blanchiment d'argent. L'accord prévoyait l'introduction d'une "retenue à la source sur les intérêts perçus en Andorre par les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et un échange d'informations sur demande préalable". Le traité

---

<sup>27</sup> <https://andorrainsiders.com/en/taxes-rates-taxes/>

<sup>28</sup> <https://www.andorranbanking.ad/wp-content/uploads/2022/07/Memoria-ABA-2021-ENG.pdf>

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> <https://www.oecd.org/countries/monaco/list-of-unco-operative-tax-havens.htm>

<sup>31</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>

<sup>32</sup> <https://lawahead.ie.edu/andorra-gibraltar-next-door-tax-havens-of-the-past/>

<sup>33</sup> [https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2021/20210215%20Oxfam%20Media%20briefing%20-%20tax%20havens%20review\\_.pdf](https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2021/20210215%20Oxfam%20Media%20briefing%20-%20tax%20havens%20review_.pdf)

recommandait également à Andorre de signer des conventions de double imposition (CDI), ce qu'elle a fait avec l'Espagne en 2010 et avec la France en 2011, ces deux dernières années après que le président français de l'époque, Nicolas Sarkozy, eut menacé de renoncer à son titre de coprince d'Andorre si le micro-État ne faisait pas d'efforts pour améliorer ses pratiques fiscales et bancaires.

- **En 2011, Andorre et l'Union européenne ont signé un accord monétaire.** Cet accord permettait à l'Andorre d'utiliser l'euro comme monnaie officielle, mais comprenait, de manière cruciale, des mesures contre le blanchiment d'argent et la contrefaçon.<sup>34</sup> La coordination s'est poursuivie en février 2016, lorsque le gouvernement andorran a signé un accord avec l'UE afin d'intégrer la législation andorrane à la norme commune de déclaration de l'Organisation de coopération et de développement économiques.<sup>35</sup>
- **Tous ces accords ont permis d'améliorer le niveau de la réglementation financière.** Tous ces accords ont contribué à améliorer le niveau de la réglementation financière. Cependant, chaque réforme a été durement gagnée et adoptée en grande partie sur la base de l'intérêt personnel plutôt que par souci d'un état de droit paneuropéen. En effet, selon le cabinet de conseil financier andorran Abast Global, Andorre entretient une "relation d'amour-haine" avec l'UE, car elle cherche à trouver une position équilibrée qui lui permette d'attirer les capitaux et les investissements européens tout en conservant la possibilité de décider de son système juridique. Une intégration plus poussée dans l'UE obligerait Andorre à adopter des "agrément fiscal stricts et hautement confiscatoires" et des réglementations qui ruinerait les avantages dont Andorre dispose en tant que pays souverain.<sup>36</sup>

## 1.4 Étude de cas : BPA

Un cas notable qui démontre l'abus de l'état de droit en Andorre ces derniers temps concerne la dissolution de la banque andorrane Banca Privada d'Andorra (BPA).

- **BPA était l'une des banques les plus importantes et à la croissance la plus rapide d'Andorre.** Mais elle a été fermée en 2015. Fondée en 1957 sous le nom de Banca Cassany, BPA a été détenue par de grands groupes bancaires et investisseurs, dont le groupe français BNP Paribas et l'espagnole Caixa Catalunya. Depuis 2000, les actionnaires majoritaires de la banque sont les frères espagnols et andorrans Higiní et Ramon Cierco. Sous leur direction, BPA s'est développée dans cinq pays, dont l'Espagne, où la banque a acquis Banco Madrid en 2011 et est devenue la première entité andorrane à obtenir une licence bancaire en Espagne.

---

<sup>34</sup> <https://www.vilaweb.cat/noticia/3894983/20110606/lacord-monetari-andorra-unio-europea-signara-daci-pocs-dies.html>

<sup>35</sup> <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/crs-by-jurisdiction/reportingschema/Andorra-domestic-reporting-format-EN.pdf>

<sup>36</sup> [https://andorrainsiders.com/en/agreement-andorra-european-union-relations/#Los\\_acuerdos\\_ya\\_firmados](https://andorrainsiders.com/en/agreement-andorra-european-union-relations/#Los_acuerdos_ya_firmados)

- **Le 6 mars 2015, le Trésor américain a publié une « notification ».** Son réseau Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) a désigné BPA comme une institution financière étrangère suscitant une préoccupation majeure en matière de blanchiment d'argent en vertu de la section 311 de la loi USA PATRIOT et a interdit aux entités financières américaines de traiter les transactions impliquant BPA. La notification affirmait que BPA facilitait les activités de blanchiment d'argent pour les ressortissants russes, chinois et vénézuéliens ainsi que pour les membres du cartel mexicain de Sinaloa.

Les autorités andorranes ont réagi rapidement à l'annonce du FinCEN en saisissant le contrôle des actifs de BPA. En Espagne, la banque centrale Banco de España et l'unité de renseignement financier espagnole SEPBLAC ont pris le contrôle de Banco Madrid jusqu'à sa dissolution en 2016. En Andorre, l'Institut national des finances (INAF) - rebaptisé Autorité financière andorrane (AFA) en 2018 - a transféré les actifs non toxiques de BPA dans une banque publique, Vall Bank, qui a ensuite été vendue à une société d'investissement basée aux États-Unis et appartient désormais à Crèdit Andorrà.

#### 1.4.1 Retrait de la notification

Les propriétaires de BPA, la famille Cierco, ont contesté l'avis, affirmant que les allégations soulevées par la FinCEN se rapportaient à des questions que BPA avait déjà abordées et dont les autorités andorranes avaient connaissance.<sup>37</sup> En 2014, l'INAF (AFA) avait demandé à toutes les banques andorranes de fournir des informations concernant les risques de réputation pouvant affecter la réputation du pays. BPA a signalé ses comptes liés à la Russie, à la Chine et au Venezuela, mais la banque a déclaré que l'INAF n'avait pas soulevé de préoccupations à ce sujet.<sup>38</sup>

En 2015, les actionnaires ont intenté un procès contre le Trésor américain, affirmant que les actions de l'agence contre BPA étaient injustifiées et inconstitutionnelles, citant que l'avis était fatalement défectueux, car il ne fournissait pas la base informationnelle de ses actions. En 2016, alors que la procédure judiciaire contre FinCEN était en cours, les États-Unis ont annoncé qu'ils retireraient leur notification de blanchiment d'argent contre la BPA, invoquant le fait que la banque "n'opère plus en tant qu'institution financière qui représente une menace de blanchiment d'argent pour les États-Unis", et l'affaire Ciercos contre FinCEN a été rejetée par les tribunaux.<sup>39</sup>

#### 1.4.2 Saper l'état de droit

- **La famille Cierco soutient que le gouvernement andorran a joué un rôle primordial.** Ils affirment que le gouvernement a violé leurs droits civils en décidant de saisir le BPA. Dans une déclaration, ils affirment que "La violation répétée des devoirs et obligations du

<sup>37</sup> <https://www.prnewswire.com/news-releases/key-points-on-fincens-withdrawal-of-its-section-311-notices-against-bancaprivada-dandorra-300223409.html>

<sup>38</sup> <https://informebpa.com/2016/03/08/report-intervention-grup-bpa/>

<sup>39</sup> <https://quickcen.sanctions.org/QuickCEN/research/311-special-measures-rescission-of-nprm-banca-privada%E2%80%99andorra>

gouvernement andorran et de l'INAF, qui a eu lieu avant et après l'émission de l'avis de la FinCEN le 10 mars 2015, constitue un manquement du gouvernement andorran à son devoir constitutionnel".<sup>40</sup> En avril 2016, les Ciercos ont également souligné un manque de transparence, notant que le " gouvernement d'Andorre " ne les a pas accusés d'un " quelconque acte répréhensible " et n'a pas non plus " divulgué d'informations spécifiques " pour justifier leur éviction du conseil d'administration de BPA.<sup>41</sup>

- **Trois ans plus tard.** En 2019, l'Institut des droits de l'homme d'Andorre (IDHA) a affirmé que trois hauts responsables politiques espagnols - l'ancien Premier ministre Mariano Rajoy, l'ancien ministre des Finances Cristóbal Montoro et le ministre de l'Intérieur Jorge Fernández Díaz - avaient "intimidé le gouvernement andorran avec un rapport FinCEN qui était faux" et que cela avait conduit le gouvernement à "prendre ses décisions techniques sur la base de fausses informations".<sup>42</sup> À ce titre, l'IDHA a conclu que les pressions exercées par l'Espagne constituaient "une atteinte flagrante à la souveraineté andorrane".<sup>43</sup>

La juge andorrane Stephanie Garcia examine actuellement l'affaire et a émis des commissions rogatoires à l'encontre des trois Espagnols, qui ont tous été accusés d'avoir participé, à un degré ou à un autre, au ciblage illégal de BPA.<sup>44</sup>

L'affaire reflète la faiblesse de l'état de droit en Andorre et la vulnérabilité des investisseurs dans le pays qui, malgré l'attrait d'un environnement à faible fiscalité, ont peu de moyens pour les protéger d'une ingérence politique injuste.

### 1.4.3 Portée à terme

- **BPA et sa filiale Banco Madrid ont finalement été blanchies par les tribunaux espagnols.** En 2019, le tribunal d'instruction n° 38 de l'Espagne (Juzgado de Instrucción N° 38) a estimé que "depuis que la Banca Privada d'Andorra a acquis l'identité espagnole, les mesures de contrôle (du blanchiment d'argent) ont été renforcées."<sup>45</sup> Le Magistrat du Tribunal de Commerce Núm.1 de Madrid (Magistrado del Juzgado de lo Mercantil Núm.1 de Madrid) a également jugé que le SEPBLAC espagnol n'a pas fourni de preuves qui suggèrent que BPA a facilité les activités de blanchiment d'argent.<sup>46</sup> En outre, l'Audiencia

---

<sup>40</sup> <https://www.prnewswire.co.uk/news-releases/bpas-majority-shareholders-sue-andorran-authorities-for-3646-million-euros-in-damages-582654561.html>

<sup>41</sup> <https://www.prnewswire.co.uk/news-releases/the-cierco-brothers-intend-to-take-all-necessary-and-appropriate-action-against-jc-flowers-co-and-the-andorran-government-to-block-the-expropriation-of-banca-privada-d-andorra-577046581.html>

<sup>42</sup> [https://www-diariandorra.ad.translate.google.com/noticies/nacional/2019/07/16/denuncia\\_institut\\_drets\\_humans\\_andorra\\_contra\\_rajoy\\_per\\_extorsio\\_cas\\_bpa\\_148414\\_1125.html?\\_x\\_tr\\_sl=ca&\\_x\\_tr\\_tl=en&\\_x\\_tr\\_hl=en&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www-diariandorra.ad.translate.google.com/noticies/nacional/2019/07/16/denuncia_institut_drets_humans_andorra_contra_rajoy_per_extorsio_cas_bpa_148414_1125.html?_x_tr_sl=ca&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=sc)

<sup>43</sup> [https://www.elnacional.cat/en/politics/rajoy-spanish-government-attacked-andorran-sovereignty\\_772863\\_102.html](https://www.elnacional.cat/en/politics/rajoy-spanish-government-attacked-andorran-sovereignty_772863_102.html)

<sup>44</sup> Leaked audio recordings published in June 2022 from former Spanish National Police Commissioner José Manuel Villarejo revealed that BPA was targeted by Spanish officials as part of a wider "Operation Catalonia", a covert project aimed at crushing the Catalan independence movement. In September 2022, Spain's Congress launched a public inquiry to investigate the operation. The investigation's remit will include "possible links with FinCEN and other international organisations that could have prompted interventions of banking entities."

<sup>45</sup> [https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-01-08/banco-madrid-blanqueo-dinero\\_1745774/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-01-08/banco-madrid-blanqueo-dinero_1745774/)

<sup>46</sup> [https://elpais.com/economia/2017/07/28/actualidad/1501267951\\_097551.html](https://elpais.com/economia/2017/07/28/actualidad/1501267951_097551.html)

Nacional de Madrid a jugé que l'implication de BPA dans l'affaire Andrei Petrov, l'un des cas cités par FinCEN, ne constituait pas une infraction bancaire.<sup>47</sup>

- **La procédure judiciaire en Andorre est toujours en cours.** Le PDG de BPA, Joan Pau Miguel, a été envoyé en prison pour deux ans en Andorre sans procès. Un procès contre Miguel et d'autres directeurs de BPA a finalement débuté en octobre 2022. Toutes les procédures civiles engagées par la famille Cierco pour demander des dommages et intérêts à Andorre pour ce qui s'est passé sont au point mort. La lenteur de la procédure judiciaire a suscité des questions sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs en Andorre, un élément essentiel pour tout pays doté d'un solide État de droit.

Compte tenu des pertes subies par l'État<sup>48</sup> et des plaintes déposées contre le gouvernement,<sup>49</sup> l'affaire devrait coûter plus de 996,4 millions d'euros à Andorre, soit 12 500 euros par habitant.<sup>50</sup> La question reste également un sujet de discorde dans les relations entre la Principauté et l'Espagne.<sup>51</sup>

*L'affaire BPA illustre comment le non-respect de l'État de droit et l'absence de procédure régulière dans la réglementation bancaire peuvent mettre en danger les entreprises privées et les particuliers. En outre, ces manquements en Andorre ont contribué à la dissolution d'une entité bancaire réglementée dans un État membre de l'UE. Si l'Andorre veut que sa souveraineté soit respectée au niveau international, elle doit démontrer qu'elle est capable de gérer son secteur bancaire surdimensionné de manière équitable et transparente.*

## 2) LE LIECHTENSTEIN

Le Liechtenstein est l'une des plus petites nations d'Europe et pourtant l'un des pays les plus riches du monde. Il a la même superficie que la ville de Bruxelles, avec une population de 38 000 habitants en 2021,<sup>52</sup> mais son PIB par habitant est de plus de 169 000 dollars, soit environ deux fois plus que la Suisse voisine et trois fois plus que l'Autriche.<sup>53</sup> Les services financiers représentent plus d'un quart du PIB du Liechtenstein, et son secteur bancaire compte plus de 45,5 milliards de dollars de dépôts et 76 milliards de dollars d'actifs sous gestion.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> <https://www.lavanguardia.com/vida/20181121/453082062872/absuelven-a-exemplado-de-bpa-de-ayudar-a-blanquearal-mafioso-ruso-petrov.html>

<sup>48</sup> <https://eltaquiografo.com/los-documentos-secretos-de-la-bpa-que-andorra-oculta-desde-hace-siete-anos/23660/>

<sup>49</sup> [https://www.elconfidencial.com/empresas/2016-06-09/nacionalizacion-bpa-andorra-familia-ciercoindemnizacion\\_1214478/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2016-06-09/nacionalizacion-bpa-andorra-familia-ciercoindemnizacion_1214478/)

<sup>50</sup> BPA's shareholders are pursuing a €496,4 million claim against the government of Andorra. The figure is based on an estimated valuation of BPA prior to its expropriation, according to two independent agencies. Additionally, under state management, BPA is reported to have accumulated losses of at least €500 million since it was expropriated. Together, the total cost of BPA's takeover would cost Andorra – which has a population of 79,824 residents – roughly €996,400,000.

<sup>51</sup> <https://elpais.com/espana/2022-11-02/el-tribunal-superior-de-justicia-de-madrid-rechaza-la-peticion-de-rajoy-de-paralizarla-comision-rogoratoria-de-andorra-sobre-la-operacion-cataluna.html>

<sup>52</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=LI>

<sup>53</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=LI>

<sup>54</sup> <https://www.ebf.eu/liechtenstein/>

- **Le Liechtenstein est resté neutre pendant les deux guerres mondiales.** La dévastation économique et le manque de financement causés par les combats en Europe ont menacé les investissements étrangers à long terme et ont conduit à l'utilisation d'arrangements financiers et de politiques fiscales favorables pour attirer les capitaux étrangers au Liechtenstein. Dans les années 1920, le Liechtenstein a signé une union monétaire et douanière avec la Suisse, ce qui lui a permis d'utiliser le franc suisse comme monnaie officielle.<sup>55</sup> Dans la période d'après-guerre, le Liechtenstein a eu recours à de faibles impôts sur les sociétés, à des prélèvements fiscaux attractifs sur les personnes physiques et à un strict secret bancaire pour attirer les entreprises et les personnes fortunées dans le micro-État.<sup>56</sup>
- **Le Liechtenstein n'est pas membre de l'Union européenne.** Il est membre de l'Espace économique européen depuis 1995 et de Schengen depuis 2011. L'intégration du Liechtenstein dans l'UE est renforcée par la coopération avec la Suisse, le micro-État étant fortement intégré à l'économie suisse.<sup>57</sup>

## 2.1 La gouvernance

Bien qu'il s'agisse d'une monarchie constitutionnelle, les pouvoirs investis dans le prince du Liechtenstein, qui fait office de chef d'État, ont conduit à décrire le micro-État comme une "monarchie absolue".<sup>58</sup> Selon Freedom House,<sup>59</sup> le Liechtenstein possède l'une des monarchies héréditaires les plus puissantes d'Europe sur le plan politique.

- **En tant que chef d'État, le prince détient d'importants pouvoirs législatifs.** Il peut convoquer des référendums, proposer, approuver et rejeter des lois, et dissoudre le parlement. Le Lantag, l'organe législatif du Liechtenstein, a également le pouvoir de proposer et d'approuver des lois, mais la promulgation dépend de l'approbation du Prince.

Le Prince dispose également du pouvoir exécutif qu'il partage avec le Premier ministre, chef du gouvernement, et le Cabinet, tous deux nommés par le Lantag.

- **Le pouvoir judiciaire est exercé par le tribunal régional de Vaduz.** Il en va de même pour la Haute Cour d'appel princière, la Cour suprême princière, le Tribunal administratif et le Tribunal d'État. Le pouvoir judiciaire est généralement considéré comme indépendant et impartial, mais le monarque exerce une puissante influence sur la nomination des juges. Le comité de sélection des candidats à la magistrature est présidé par le Prince, et il dispose d'un droit de veto sur les recommandations de candidats. En conséquence,

<sup>55</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/en/dfa/representations-and-travel-advice/liechtenstein/switzerland-liechtenstein.html>

<sup>56</sup> <https://www.britannica.com/place/Liechtenstein>

<sup>57</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/en/dfa/representations-and-travel-advice/liechtenstein/switzerland-liechtenstein.html>

<sup>58</sup> <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2853991.stm>

<sup>59</sup> <https://freedomhouse.org/country/liechtenstein/freedom-world/2022>

Freedom House affirme que le processus est dépourvu d'un élément clé de la responsabilité démocratique.<sup>60</sup> Cette situation présente des risques immédiats pour la capacité du pays à faire respecter l'État de droit.

- **En 2003, le Liechtenstein a voté pour approuver une nouvelle Constitution.** Le référendum, au cours duquel le prince régnant Hans-Adam a menacé de quitter le pays s'il perdait,<sup>61</sup> a été critiqué par la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), qui a estimé qu'il s'agissait d'un "changement décisif" par rapport au système de monarchie constitutionnelle. Le rapport de la commission indiquait que les pouvoirs du prince n'étaient pas compatibles avec la norme européenne de démocratie.<sup>62</sup>
- **L'influence du Prince ne se limite pas à l'arène politique mais s'étend également aux secteurs financier et bancaire du micro-État.** La Maison princière du Liechtenstein, qui comprend le prince régnant Hans-Adam II, le prince héréditaire Alois, le prince Maximilien et d'autres membres de la famille royale, possède la plus grande banque du Liechtenstein: LGT Group. LGT, qui est dirigée par le prince Maximilien, représente plus de 58 % du total des actifs détenus par les banques du micro-État.<sup>63</sup> La Liechtensteinische Landesbank AG (LLB) est la deuxième plus grande banque et contrôle 17,5 % des actifs.<sup>64</sup> La LLB a été privatisée en 1993, mais la Principauté reste le principal actionnaire en termes de capital et de droits bancaires.<sup>65</sup>

## 2.2 Environnement fiscal

La consolidation du Liechtenstein en tant que centre financier et bancaire mondial s'est appuyée sur son environnement fiscal favorable. Le pays a l'un des régimes fiscaux les plus bas d'Europe - y compris le taux minimum d'imposition des sociétés approuvé par l'UE.

Cependant, il a toujours été critiqué comme étant un paradis fiscal, se classant derrière Andorre et Monaco dans les évaluations récentes d'organisations internationales réputées telles que le Tax Justice Network et l'organisation caritative mondiale Oxfam.

Le taux d'imposition des sociétés au Liechtenstein est de 12,5 %, une distinction étant faite entre les sociétés résidentes, qui sont imposées sur leurs revenus mondiaux, et les sociétés non résidentes, qui ne sont tenues de payer des impôts que sur les revenus provenant du micro-État.<sup>66</sup> En outre, les résidents et les non-résidents du Liechtenstein sont exonérés de tout impôt

---

<sup>60</sup> <https://freedomhouse.org/country/liechtenstein/freedom-world/2022>

<sup>61</sup> <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2853991.stm>

<sup>62</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)032-e)

<sup>63</sup> [https://thebanks.eu/banks/9875/market\\_share](https://thebanks.eu/banks/9875/market_share)

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> <https://reports.llb.li/2020/ar/en/group-structure-andshareholders/#:~:text=The%20Principality%20of%20Liechtenstein%20is,per%20cent%20of%20the%20shares.>

<sup>66</sup> <https://www.lawyersliechtenstein.com/taxation-in-liechtenstein>



sur les plus-values, sur les dividendes, sur les revenus provenant d'établissements permanents étrangers ou sur les revenus de biens étrangers.<sup>67</sup>

Les critiques à l'encontre de ces dispositions fiscales proviennent de sources multiples:

- **Au début des années 2000, un rapport des services de renseignement allemands** décrivait le Liechtenstein «comme un refuge financier pour les barons de la drogue colombiens, la mafia et la pègre russe». <sup>68</sup> En 2015, l'Union européenne a inscrit le micro-État sur sa liste noire des paradis fiscaux, incitant le Liechtenstein à s'engager dans la lutte contre l'évasion fiscale. <sup>69</sup> Plus tard cette année-là, le micro-État a abandonné sa politique de secret bancaire à toute épreuve après avoir signé un accord avec l'UE sur le partage d'informations fiscales. <sup>70</sup> Suite à l'approbation de la réforme fiscale législation en 2018, l'UE a retiré le Liechtenstein de sa liste des juridictions fiscales non coopératives. <sup>71</sup>
- **En 2019, le Département d'État américain** a décrit le Liechtenstein comme un pays "attractif pour les blanchisseurs d'argent" et pour les personnes impliquées dans le financement du terrorisme, <sup>72</sup> en raison de son faible taux d'imposition des sociétés, ainsi que de lois accommodantes en matière de constitution et de gouvernance d'entreprise.
- **En 2021, le "Tax Haven Index" du Tax Justice Network** a inscrit le Liechtenstein dans son classement des juridictions les plus complices pour aider les multinationales à sous-payer l'impôt sur les sociétés. <sup>73</sup> La Principauté a notamment obtenu un score plus mauvais que Monaco et Andorre. Le Liechtenstein figure également sur la liste des paradis fiscaux d'Oxfam International pour 2021. <sup>74</sup>

## 2.3 Engagements internationaux

Les traités et accords que le micro-État a signés avec la Suisse jouent un rôle dans la réglementation et la surveillance du secteur des services financiers du Liechtenstein. Le traité monétaire de 1980 avec la Suisse a déclaré que le franc suisse était la monnaie officielle du Liechtenstein et a rendu un certain nombre de dispositions juridiques et administratives suisses applicables dans le micro-état. <sup>75</sup> En outre, les deux nations ont signé une convention de double

---

<sup>67</sup> <https://www.ecovis.com/liechtenstein/tax-guide/>

<sup>68</sup> <https://www.nytimes.com/2000/08/31/news/qa-prince-hansadam-ii-liechtensteins-future-as-a-clean-tax-haven.html?>

<sup>69</sup> <https://www.eubusiness.com/news-eu/economy-politics.120n>

<sup>70</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20151201IPR05547/ending-eu-citizens-bank-secrecy-in-liechtenstein>

<sup>71</sup> [https://www.ey.com/en\\_gl/tax-alerts/liechtenstein-removed-from-eu-black-list-consideration-following-implementation-of-anti-avoidance-rules-into-tax-](https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/liechtenstein-removed-from-eu-black-list-consideration-following-implementation-of-anti-avoidance-rules-into-tax-)

<sup>72</sup> Laurie A. Gould and Matthew Pate, 'State Fragility Around the World' (2019);

<https://books.google.fr/books?id=f2ymCwAAQBAJ&lpg=PA153&ots=E9t1ahHUzj&dq=%22these%20same%20factors%20have%20historically%20made%20this%20country%20attractive%20to%20money%20launderers%22&pg=PA153#v=onepage&q&f=false>

<sup>73</sup> <https://taxjustice.net/country-profiles/liechtenstein/>

<sup>74</sup> [https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2021/20210215%20Oxfam%20Media%20briefing%20-%20tax%20havens%20review\\_.pdf](https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2021/20210215%20Oxfam%20Media%20briefing%20-%20tax%20havens%20review_.pdf)

<sup>75</sup> <https://thelawreviews.co.uk/title/the-banking-regulation-review/liechtenstein>

imposition en 2017 et un accord sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (AEOI) en 2018.<sup>76</sup>

En tant que membre de l'Espace économique européen (EEE), le Liechtenstein est soumis aux directives et règlements de l'UE qui sont intégrés par le législateur dans l'accord EEE. En particulier, la loi européenne de 2010 qui a institué l'Autorité bancaire européenne (ABE) a un effet direct sur le Liechtenstein.<sup>77</sup> La Principauté est donc intégrée à l'ABE et au système européen plus large de surveillance financière.<sup>78</sup>

## 2.4 Étude de cas : L'affaire fiscale du Liechtenstein

L'affaire fiscale du Liechtenstein est l'un des plus grands scandales financiers de la Principauté. L'affaire a donné lieu à de multiples enquêtes sur les transactions fiscales de citoyens en Australie, en Allemagne, en Finlande, en République tchèque, en Espagne et aux États-Unis. LGT Bank et, par conséquent, la Maison princière du Liechtenstein, étaient au centre du scandale pour avoir facilité l'évasion fiscale de personnes riches et fortunées. On pense que LGT Bank a protégé plus de 5 milliards de dollars de l'impôt rien qu'en Allemagne.<sup>79</sup>

Il s'agit d'un autre exemple de la manière dont la faiblesse de l'État de droit dans un micro-État a permis à une élite d'individus de bénéficier d'activités frauduleuses et a sapé les efforts mondiaux de lutte contre la criminalité financière.

### 2.4.1 Le dénonciateur

L'affaire fiscale du Liechtenstein a été révélée en février 2008 lorsque les autorités fiscales allemandes ont annoncé qu'elles possédaient des informations sur les comptes de plus de 1 300 personnes de LGT Bank soupçonnées de s'être livrées à l'évasion fiscale et à la dissimulation d'actifs et de fonds dans la principauté.<sup>80</sup>

L'enquête a été déclenchée après que le gouvernement a versé environ 4,2 millions d'euros au dénonciateur Heinrich Kieber, un ancien employé de LGT Group.

- **Kieber était en possession d'un CD-Rom** contenant les noms des clients de LGT Bank et avait tenté de vendre ces données aux autorités fiscales des États-Unis, du Royaume-Uni et d'autres juridictions pendant plus de 18 mois, sans succès, jusqu'à ce que les Allemands acceptent de les acheter.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/representations-and-travel-advice/liechtenstein/switzerland-liechtenstein.html>

<sup>77</sup> <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/banking-and-finance-laws-and-regulations/liechtenstein>

<sup>78</sup> <https://www.fma-li.li/en/international-affairs/europe.html>

<sup>79</sup> <https://www.theguardian.com/business/2008/feb/21/globaleconomy.europeanbanks>

<sup>80</sup> <https://web.archive.org/web/20081103013551/http://www.sueddeutsche.de/%2Ctt2m2/wirtschaft/artikel/599/158176/>

<sup>81</sup> <https://www.wsj.com/articles/SB120333229682874855>

Kieber, qui s'est caché peu après, a déclaré qu'il avait pris les données après avoir soupçonné LGT d'être impliqué dans une fraude fiscale.<sup>82</sup> Les données ont révélé que les titulaires de comptes avaient transféré un montant estimé à 4 milliards d'euros (5,9 milliards de dollars) hors d'Allemagne vers des fondations et des trusts secrets créés par LGT Bank, ce qui a déclenché la plus grande enquête allemande sur la fraude fiscale de l'époque.<sup>83</sup>

- **LGT Bank a immédiatement exprimé** sa colère à l'égard de ce qu'elle considérait comme des "informations volées" partagées par les autorités fiscales européennes, déclarant que "LGT considère ces méthodes comme extrêmement offensantes".<sup>84</sup> Les autorités du Liechtenstein ont révélé qu'elles soupçonnaient Kieber d'être la source des informations, puisqu'il avait précédemment approché la famille royale du Liechtenstein au sujet des données.<sup>85</sup>

## 2.4.2 Répercussions en Allemagne et aux États-Unis

Comme souvent dans le cas de scandales facilités par un État de droit national faible, c'est l'intervention internationale qui s'est avérée la plus efficace pour rendre justice.

- **En Allemagne**, le Bundesnachrichtendienst, son service fédéral de renseignement, a enquêté sur plus de 1 250 suspects et émis environ 900 mandats de perquisition, afin d'enquêter sur les quelque 3,4 milliards d'euros passés en fraude au Liechtenstein et de récupérer les milliers d'euros dus au gouvernement allemand au titre des impôts.<sup>86</sup> Les enquêteurs allemands ont également effectué plusieurs descentes et perquisitions dans des banques allemandes à Hambourg, Munich et Francfort ayant des liens avec LGT, notamment la maison de banque Metzler, la Dresdner Bank, la Hamburg Berenberg Bank et les bureaux d'UBS à Munich.<sup>87</sup>

La conclusion des enquêteurs allemands selon laquelle LGT a aidé et encouragé l'évasion fiscale a conduit à une condamnation publique et à une pression sur le Liechtenstein pour qu'il assainisse son secteur bancaire de la part de plusieurs pays, dont l'Australie, l'Allemagne et d'autres États membres de l'UE.<sup>88</sup> Elle a également conduit à la démission et à l'emprisonnement de Klaus Zumwinkel, riche homme d'affaires et grand patron de la Deutsche Post, qui aurait éludé plus d'un million d'euros d'impôts.<sup>90</sup>

---

<sup>82</sup> [https://www.journeyman.tv/film\\_documents/4237/transcript/](https://www.journeyman.tv/film_documents/4237/transcript/)

<sup>83</sup> <https://www.economist.com/news/2008/02/22/not-so-fine-in-liechtenstein>

<sup>84</sup> <https://www.dw.com/en/liechtenstein-tax-scandal-spreads-across-europe/a-3148308>

<sup>85</sup> <https://www.cnn.com/2008/08/15/banking-scandal-unfolds-like-a-thriller.html>

<sup>86</sup> <https://web.archive.org/web/20081103013551/http://www.sueddeutsche.de/%2Ct2m2/wirtschaft/artikel/599/158176/>

<sup>87</sup> <https://www.spiegel.de/wirtschaft/steuerrazzia-fahnder-durchsuchen-erneut-banken-in-muenchen-und-hamburg-a-536284.html>

<sup>88</sup> <https://www.brisbanetimes.com.au/world/tax-evaders-put-liechtenstein-under-pressure-20080227-ge9po4.html>

<sup>89</sup> <https://www.economist.com/news/2008/02/22/not-so-fine-in-liechtenstein>

<sup>90</sup> <https://www.dw.com/en/liechtenstein-tax-scandal-spreads-across-europe/a-3148308>

- **Aux États-Unis**, l'affaire a conduit à la mise en place d'une enquête du Sénat américain sur l'évasion fiscale, chargée d'enquêter sur les comportements répréhensibles de citoyens et d'entreprises américains figurant dans la fuite de données de LGT.<sup>91</sup> Les enquêteurs ont découvert que LGT Group, qui appartient à la famille royale du Liechtenstein, a contribué à une "culture du secret et de la tromperie"<sup>92</sup> qui a permis aux clients "d'échapper aux impôts américains, d'esquiver les créanciers et d'ignorer les décisions de justice"<sup>92</sup> De même, un rapport de la commission sénatoriale de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales, publié en 2014, a révélé que LGT "a utilisé des failles pour contourner ses obligations de déclaration QI [informations fiscales] et, de 2001 à 2007, a évité de déclarer des dizaines de milliers de comptes clients américains contenant des milliards de dollars d'actifs non déclarés."<sup>93</sup>

### 2.4.3 Rôle de la monarchie

L'affaire fiscale du Liechtenstein a non seulement remis en question les pratiques bancaires de la Principauté, mais a également menacé le bien-être et la stabilité de LGT et de la famille royale. Un an après l'éclatement du scandale, LGT a indiqué que ses clients avaient retiré plus de 3,7 milliards de francs suisses de la banque.<sup>94</sup>

- **En outre, les autorités financières allemandes ont ouvert une enquête pour fraude fiscale** à l'encontre du prince Max, directeur général de LGT Group et fils du prince régnant Hans-Adam II.<sup>95</sup> Les enquêteurs ont fait valoir que le prince Max, alors qu'il vivait en Allemagne, n'a pas payé d'impôts sur les gains d'investissement détenus par une fondation créée par LGT pour la famille royale.<sup>96</sup>
- **Dans un premier temps, le prince héritier Alois a condamné l'enquête allemande sur les clients de LGT** et a qualifié ce processus de "juridiquement impensable au Liechtenstein".<sup>97</sup> Il a également encouragé le ministre de la Justice et chef adjoint du gouvernement du Liechtenstein, Klaus Tschuetscher, à explorer les voies juridiques permettant de sanctionner le Bundesnachrichtendienst pour l'utilisation de données volées comme base de leur enquête.<sup>98</sup> Au Liechtenstein, aucune enquête n'a été ouverte sur la conduite et les transactions de la banque de la famille royale, mais le procureur

<sup>91</sup> <https://www.theguardian.com/business/2008/jul/18/taxavoidance.australia>

<sup>92</sup> <https://www.cnbc.com/id/25713850>

<sup>93</sup> [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/REPORT%20-%20OFFSHORE%20TAX%20EVASION%20\(Feb%2026%202014,%208-20-14%20FINAL\).pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/REPORT%20-%20OFFSHORE%20TAX%20EVASION%20(Feb%2026%202014,%208-20-14%20FINAL).pdf)

<sup>94</sup> <https://www.reuters.com/article/lgt-idUSLDE67O02S20100825>

<sup>95</sup> <https://www.nytimes.com/2009/02/20/business/worldbusiness/20iht-prince.4.20340196.html>

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> <https://www.nytimes.com/2008/02/19/business/worldbusiness/19iht-tax.4.10198813.html>

<sup>98</sup> <https://www.spiegel.de/politik/ausland/bnd-zahlungen-an-datendieb-liechtenstein-attackiert-deutschland-in-dersteueraffaere-a-536213.html>

général du micro-état a inculpé Kieber pour avoir violé l'accord de non-divulgence de la banque.<sup>99</sup>

Les enquêtes sur LGT ont pris fin en 2010 après que le Liechtenstein a versé à l'Allemagne un montant record de 50 millions d'euros.<sup>100</sup> Les enquêteurs allemands ont accepté de suspendre leur enquête sur 40 employés de LGT pour complicité de fraude fiscale après que ces personnes ont payé une amende de 3,65 millions d'euros et que LGT a versé 46,35 millions d'euros.<sup>101</sup>

#### 2.4.4 Portée à terme

L'affaire LGT au Liechtenstein illustre les moyens licites par lesquels des entités et des individus peuvent exploiter une réglementation financière laxiste, une mauvaise gouvernance et le non-respect de l'État de droit.

Le micro-État a permis à un certain nombre de non-résidents d'échapper à l'impôt et, ce faisant, de miner le système fiscal de l'Allemagne, de l'Espagne, des États-Unis, ainsi que de divers autres pays. L'affaire LGT a également porté atteinte à la réputation de la Principauté auprès de ses voisins et de l'Europe en général, notamment de l'Allemagne.<sup>102</sup>

*Depuis lors, le Liechtenstein a mis en place d'importantes réformes financières, dont certaines ont été saluées par Moneyvaal<sup>103</sup> et le GRECO<sup>104</sup>. Cependant, comme l'ont indiqué le Tax Justice Network et Oxfam, le Liechtenstein contribue toujours à faciliter les abus fiscaux à l'échelle mondiale. Par exemple, en 2021, il a été affirmé que le Liechtenstein était responsable de l'infliction de 47,3 millions de dollars de pertes fiscales à d'autres pays.<sup>105</sup>*

### 3) MONACO

La Principauté de Monaco est un micro-État côtier situé sur la Côte d'Azur. Monaco est le deuxième plus petit État souverain d'Europe et est reconnu comme l'un des endroits les plus chers pour vivre et l'une des plus fortes concentrations de richesse au monde.<sup>106</sup>

- **Avec une population de plus de 39 000 résidents et un PIB de 7,2 milliards de dollars**, Monaco possède le PIB par habitant le plus élevé au monde, estimé à 179 000

---

<sup>99</sup> <https://www.reuters.com/article/liechtenstein-tax-prosecution-idUSL2773397720080227>

<sup>100</sup> [https://www.wealthbriefing.com/html/article.php?title=LGT\\_Group\\_To\\_Settle\\_German\\_Tax\\_Probe\\_With\\_Fine&id=34179#.YyyXM-zMKEs](https://www.wealthbriefing.com/html/article.php?title=LGT_Group_To_Settle_German_Tax_Probe_With_Fine&id=34179#.YyyXM-zMKEs)

<sup>101</sup> <https://www.thelocal.de/20101216/31861/>

<sup>102</sup> <https://www.nytimes.com/2008/03/13/business/worldbusiness/13tax.html>

<sup>103</sup> <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/moneyval-acknowledges-liechtenstein-s-progress-in-improving-measures-to-combat-money-laundering-and-financing-of-terrorism>

<sup>104</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/-/liechtenstein-publication-of-the-4th-evaluation-round-compliance-report>

<sup>105</sup> <https://taxjustice.net/country-profiles/liechtenstein/>

<sup>106</sup> [https://data.un.org/CountryProfile.aspx/\\_Docs/CountryProfile.aspx?crName=Monaco](https://data.un.org/CountryProfile.aspx/_Docs/CountryProfile.aspx?crName=Monaco)

dollars, soit plus de quatre fois supérieur à celui de la France voisine.<sup>107</sup> Son secteur bancaire compte plus de 129 milliards de dollars de dépôts et de titres et plus de 70 milliards de dollars d'actifs sous gestion.<sup>108</sup>

Le climat doux de Monaco, ses paysages et ses installations de jeux d'argent ont contribué à faire de la principauté une destination touristique et un centre de loisirs pour les personnes fortunées. Plus de 30 % des résidents de Monaco sont millionnaires.<sup>109</sup> Ces dernières années, Monaco est devenu un important centre bancaire, et ce secteur représente 15 % du PIB du micro-État.<sup>110</sup>

Un nombre important de personnes fortunées ont élu domicile à Monaco en raison de son positionnement favorable en tant que paradis fiscal. Plus de 30 % des résidents de Monaco sont millionnaires.

**Monaco n'est pas membre de l'Union européenne**, mais en raison de ses relations bilatérales étroites avec la France, le micro-État est soumis à certaines politiques de l'UE, notamment le territoire douanier et la zone de TVA de l'UE. Grâce à ses traités avec la France, Monaco est un membre de facto de l'espace Schengen et utilise l'euro comme monnaie depuis 2002.<sup>111</sup>

### 3.1 Gouvernance

Les commentateurs internationaux se sont inquiétés des limites structurelles de la démocratie à Monaco, en particulier de la capacité de ses citoyens à influencer directement leur gouvernement et leur système judiciaire. Ces limites démocratiques, ainsi qu'une forte dépendance à l'égard des institutions et des entreprises françaises, sapent l'État de droit à Monaco.

- **Monaco est régi par une monarchie constitutionnelle depuis 1911**, le Prince souverain de Monaco étant son chef d'État.<sup>112</sup> Le Prince détient un pouvoir exécutif important, nommant le Conseil de gouvernement - le cabinet - et, en consultation avec le gouvernement français, sélectionnant également le ministre d'État - le Premier ministre. Le pouvoir législatif est détenu à la fois par le Prince et par le Conseil national de Monaco, unicaméral et élu, qui vote les projets de loi et les budgets initiés par l'exécutif. Freedom House souligne qu'il existe des limites structurelles à la capacité de l'opposition à obtenir le pouvoir par le biais d'élections, car le cabinet et le Premier ministre de Monaco ne sont pas responsables devant le corps législatif, mais directement devant le Prince.<sup>113</sup> En outre,

---

<sup>107</sup> [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?most_recent_value_desc=true)

<sup>108</sup> <http://www.ccaf.mc/en/the-ccaf-in-one-click/the-monegasque-financial>

<sup>109</sup> <https://www.bbc.com/worklife/article/20180206-the-country-running-out-of-space-for-its-millionaires>

<sup>110</sup> <https://www.worlddata.info/europe/andorra/tourism.php>

<sup>111</sup> <https://en.gouv.mc/Policy-Practice/Monaco-Worldwide/Monaco-and-the-European-Union>

<sup>112</sup> <https://monacodc.org/institutions.html>

<sup>113</sup> <https://freedomhouse.org/country/monaco/freedom-world/2020>

l'organisation affirme que "la participation politique de la population est fortement circonscrite par des forces démocratiquement irresponsables."<sup>114</sup>

- **Comme pour le gouvernement, le Prince nomme également les membres du pouvoir judiciaire**, les postes clés étant pourvus en consultation avec le gouvernement français. Selon Freedom House, "le processus de recrutement des juges manque de transparence, ce qui contribue à l'impression qu'ils peuvent manquer d'indépendance".<sup>115</sup> L'organisation a également reconnu que "la corruption de haut niveau reste un problème et que les fonctionnaires agissent parfois en toute impunité".<sup>116</sup>

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), l'organe de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe, a constaté en 2017 "l'absence de règles et de mécanismes spécifiques destinés à préserver l'intégrité" du pouvoir législatif et judiciaire et a recommandé l'adoption d'un code de conduite pour lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts <sup>117</sup> Cela a été déterminé par un questionnaire d'évaluation rempli par le gouvernement de Monaco ainsi que par la visite d'une équipe d'évaluation du GRECO en Principauté

### 3.2 Environnement fiscal

Comme l'explique le cabinet de conseil financier monégasque Monaco Private Banking, le "principe général de la fiscalité à Monaco est l'absence totale de toute imposition directe".<sup>118</sup> Il n'y a pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques à Monaco pour tous les résidents et pas d'impôt sur les sociétés pour la plupart des sociétés opérant dans la Principauté. Il n'y a pas non plus d'imposition sur les revenus d'investissement, les gains en capital, les dividendes ou les revenus en tant que salarié, indépendant ou directeur.

- **Les ressortissants français font exception aux régimes fiscaux favorables de Monaco.**<sup>119</sup> En 1963, dans le but de mettre un terme au flux massif de capitaux de la France vers Monaco, le président de l'époque, Charles De Gaulle, a forcé la Principauté "au moyen d'un blocus frontalier, à signer une convention fiscale obligeant les citoyens français qui y vivent à payer des impôts à la France".

120

- **La même année, en compensation de la perte de revenus** subie par Monaco en perdant son attrait pour les élites françaises, la France a conclu un accord avec Monaco pour que le micro-État reçoive une partie des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée

---

<sup>114</sup> <https://freedomhouse.org/country/monaco/freedom-world/2022>

<sup>115</sup> <https://freedomhouse.org/country/monaco/freedom-world/2021>

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16807313bb>

<sup>118</sup> <https://www.monaco-privatebanking.com/en/taxation.html>

<sup>119</sup> <https://www.monaco-privatebanking.com/en/taxation.html>

<sup>120</sup> <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/france-still-sends-e100-million-a-year-to-millionaire-havenmonaco/>

(TVA) de la France. En 2022, la France aurait versé à Monaco environ 105 millions d'euros. Euractiv rapporte qu'entre 2009 et 2021, la France a versé 1,497 milliard d'euros à Monaco.<sup>121</sup>

### 3.3 Engagements internationaux

En ce qui concerne l'État de droit, Monaco s'est déjà conformé à certains règlements de l'UE, notamment ceux relatifs aux secteurs financier et bancaire. Le système réglementaire de Monaco est étroitement lié à celui de la France par le biais d'accords bilatéraux signés par les deux pays, dont beaucoup lient à leur tour Monaco aux règlements de l'UE.

<sup>122</sup>

- **La France et Monaco ont signé un traité sur le contrôle des changes** en 1945, qui a établi le principe de l'application de la réglementation bancaire française à Monaco. L'étendue des pouvoirs réglementaires français a été modifiée à plusieurs reprises depuis l'adoption de l'accord, le plus récemment en 2010, lorsqu'il a été convenu que l'ACPR superviserait les institutions bancaires monégasques.<sup>123</sup>
- **L'accord d'union douanière entre les deux pays a également** fait de Monaco un membre de l'Union douanière de l'UE depuis 1968. En outre, conformément aux dispositions des accords franco-monégasques signés en 1963 et 2003, Monaco fait partie du système européen de TVA.<sup>124</sup> En 2016, Monaco et l'UE ont conclu un accord pour l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers des non-résidents, à partir de 2018.<sup>125</sup>

Comme Andorre, Monaco s'est officiellement engagé dans des négociations avec l'UE en vue d'une plus grande intégration au bloc depuis 2015.

### 3.4 Étude de cas : Le Monacogate

"Le Monacogate" - comme l'ont surnommé les médias français - est un exemple marquant de corruption et d'abus de l'État de droit à Monaco.

Le scandale a été révélé après que le journal d'investigation en ligne français Mediapart a rapporté en août 2017 que l'oligarque russe Dmitry Rybolovlev aurait organisé des incitations substantielles pour des ministres, des policiers et des membres de l'appareil judiciaire monégasques afin d'orchestrer l'arrestation de l'homme d'affaires suisse Yves Bouvier à Monaco en 2015.<sup>126</sup>

---

<sup>121</sup> *ibid.*

<sup>122</sup> <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/france-and-monaco/>

<sup>123</sup> <https://thelawreviews.co.uk/title/the-banking-regulation-review/monaco>

<sup>124</sup> <https://en.gouv.mc/Policy-Practice/Monaco-Worldwide/Monaco-and-the-European-Union>

<sup>125</sup> <https://en.gouv.mc/Policy-Practice/Monaco-Worldwide/Monaco-and-the-European-Union>

<sup>126</sup> <https://web.archive.org/web/20171026055546/https://www.mediapart.fr/journal/international/210817/quand-la-police-monégasque-se-met-au-service-du-president-de-l-monaco>



Rybolovlev, son avocate Tetiana Bersheda et huit autres personnes ont ensuite été inculpées pour une litanie d'infractions liées à l'arrestation de Bouvier, notamment pour trafic d'influence, corruption et violation du secret professionnel. Parmi ces personnes figuraient, selon Mediapart, certains des plus hauts responsables de Monaco, tels que le directeur des services judiciaires de l'époque, Philippe Narmino, le ministre de l'intérieur, Paul Masseron, et le procureur général, Jean-Pierre Dreno.<sup>127</sup>

### 3.4.1 Un oligarque russe au centre de l'Europe

Dmitry Rybolovlev est le 15e oligarque le plus riche de Russie,<sup>128</sup> qui a fait l'essentiel de sa fortune en tant que propriétaire du producteur de potasse Uralkali, qu'il a vendu à des oligarques liés au Kremlin pour 6,5 milliards de dollars en 2010.<sup>129</sup> Rybolovlev est venu pour la première fois à Monaco en 2011, sans doute attiré par les réglementations financières favorables de la Principauté. Par exemple, chez UBS à Monaco, il serait le bénéficiaire économique de 15 comptes qui sont, pour la plupart, liés à des sociétés basées dans d'autres paradis fiscaux.<sup>130</sup>

Rybolovlev est peut-être plus connu en tant que propriétaire et président du club de football de Ligue 1 AS Monaco. Il en est devenu propriétaire après avoir acquis 66 % des parts du club auprès de la Maison Grimaldi du Prince Albert.<sup>131</sup> Le club est devenu un outil important pour s'attirer les faveurs des responsables gouvernementaux et des personnes influentes de Monaco.<sup>132</sup> Selon Mediapart, Rybolovlev aurait développé une relation étroite avec le Prince Albert, qui a visité l'île grecque de Skorpis, le yacht de Rybolovlev en Corse et sa propriété à Majorque.<sup>133</sup>

Depuis qu'il a quitté la Russie en 2011, Rybolovlev a acquis diverses propriétés de plusieurs millions de dollars en Occident, notamment des appartements à New York<sup>134</sup> et à Londres<sup>135</sup>, deux chalets en Suisse<sup>136</sup> et une île privée en Grèce.<sup>137</sup> Néanmoins, il a choisi Monaco, avec sa fiscalité minimaliste et son pouvoir politique centralisé, comme résidence permanente.

### 3.4.2 Aperçu du cas

---

<sup>127</sup> [https://www.mediapart.fr/en/journal/international/171118/how-russian-oligarch-dmitry-rybolovlev-spun-his-web-overmonaco?page\\_article=5](https://www.mediapart.fr/en/journal/international/171118/how-russian-oligarch-dmitry-rybolovlev-spun-his-web-overmonaco?page_article=5)

<sup>128</sup> <https://www.bloomberg.com/graphics/2022-russian-billionaires-sanctioned-ukraine-war/?sref=XalkB7Wb>

<sup>129</sup> <https://www.mining.com/two-billionaires-cashed-in-big-time-ahead-of-uralkali-bombshell-55537/>

<sup>130</sup> <https://www.mediapart.fr/en/journal/international/151118/dmitry-rybolovlev-man-who-wanted-offer-himselfcountry?onglet=full>

<sup>131</sup> <https://www.bbc.co.uk/sport/football/16322948>

<sup>132</sup> <https://www.monaco-tribune.com/en/2022/05/as-monaco-produce-thrilling-comeback-to-see-off-brest/>

<sup>133</sup> <https://www.mediapart.fr/en/journal/international/171118/how-russian-oligarch-dmitry-rybolovlev-spun-his-web-overmonaco>

<sup>134</sup> <https://nypost.com/2016/01/09/russian-oligarch-lists-88m-central-park-penthouse/>

<sup>135</sup> <https://www.telegraph.co.uk/news/2022/03/30/inside-story-billionaire-towers/>

<sup>136</sup> [https://www.swissinfo.ch/eng/business/property-investment\\_do-billionaires-just-want-homes-away-from-home-/38722720](https://www.swissinfo.ch/eng/business/property-investment_do-billionaires-just-want-homes-away-from-home-/38722720)

<sup>137</sup> <https://www.forbes.com/sites/morganbrennan/2013/04/15/russian-billionaire-heiress-buys-famed-greek-island-ofskorpis/?sh=3c656b5a1546>

À Monaco, Rybolovlev - par l'intermédiaire de son avocat personnel Bersheda - a déposé une plainte contre le marchand d'art Yves Bouvier en février 2015, accusant Bouvier de fraude concernant la vente de 38 œuvres d'art entre 2003 et 2014.<sup>138</sup>

Suite à une invitation de Rybolovlev, Bouvier s'est rendu à Monaco ce mois-là et a été détenu et arrêté pendant deux semaines par des fonctionnaires monégasques.<sup>139</sup>

Bouvier a depuis été innocenté de tout acte répréhensible dans les cinq juridictions où Rybolovlev a intenté une action en justice, dont Monaco en 2019.<sup>140</sup>

La dernière plainte pénale en suspens de Rybolovlev a été rejetée par le bureau du procureur de Genève en septembre 2021, mais la décision a été annulée par la Cour d'appel en juillet 2022 et continue de faire l'objet d'une enquête.<sup>141</sup>

### 3.4.3 L'atteinte à l'État de droit

Au cours du litige, des preuves ont été mises au jour concernant des "liens privilégiés" avec le pouvoir judiciaire, comme l'a rapporté Le Monde, qui fait l'objet d'une enquête comme étant une vaste opération de corruption et de manipulation des autorités monégasques par Rybolovlev lui-même et son équipe juridique.

- **Un tournant dans le litige** a eu lieu lorsque l'avocate de Rybolovlev, Tetania Bersheda, a vu son téléphone portable examiné dans le cadre d'une enquête des autorités monégasques. En septembre 2017, le journal français Le Monde a révélé que des centaines de messages sur le téléphone montraient avec force détails les efforts de Rybolovlev pour corrompre et manipuler des politiciens, des fonctionnaires de police et des personnalités du monde des affaires monégasques.<sup>142</sup> Cela impliquait des cadeaux de vin coûteux, des billets pour des matchs de football et des dons à six chiffres à des organisations caritatives, ainsi que des vacances dans les propriétés de Rybolovlev.
- **Un voyage en particulier s'est distingué.** Début 2015, Philippe Narmino, alors ministre de la Justice de Monaco, a passé deux jours avec Rybolovlev dans son chalet de Gstaad, en Suisse. Il était accompagné de Gérard Cohen, directeur général de HSBC à Monaco.<sup>143</sup> Bouvier a été arrêté quelques jours plus tard, en partie sur la base d'une lettre de HSBC Monaco indiquant que le marchand d'art détenait des comptes communs avec une

---

<sup>138</sup> <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/26/leading-swiss-art-broker-arrested-over-alleged-price-fixing-scam>

<sup>139</sup> <https://news.artnet.com/market/is-yves-bouvier-free-275272>

<sup>140</sup> <https://www.ft.com/content/800e5246-1ce4-11ea-97df-cc63de1d73f4>

<sup>141</sup> <https://www.theartnewspaper.com/2022/07/28/geneva-court-overturns-dismissal-of-dmitry-rybolovlevs-fraud-case-against-art-dealer-yves-bouvier>

<sup>142</sup> [https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/09/14/le-milliardaire-russe-dmitry-rybolovlev-au-centre-d-unmonacogate\\_5185432\\_1653578.html](https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/09/14/le-milliardaire-russe-dmitry-rybolovlev-au-centre-d-unmonacogate_5185432_1653578.html)

<sup>143</sup> <https://www.letemps.ch/suisse/un-mysterieux-diner-gstaad-eclaire-dun-jour-nouveau-laffaire-yves-bouvier>

associée nommée Tania Rappo. Cette lettre s'est avérée fautive. Il a également été révélé que le procureur général de Monaco, Jean-Pierre Dreno, a travaillé directement avec les avocats de Rybolovlev pour rédiger la plainte pénale contre Bouvier avant qu'elle ne soit officiellement déposée.<sup>144</sup>

- **D'autres messages**, selon Mediapart, révèlent que Bersheda était en contact direct avec deux hauts responsables de la police impliqués dans l'enquête sur Bouvier : le chef de la police judiciaire de Monaco, Christophe Haget, ainsi que son adjoint, Frédéric Fusari.<sup>145</sup> Bersheda a été en contact avec ces fonctionnaires au cours des semaines qui ont précédé et suivi l'arrestation de Bouvier et a même prévenu les fonctionnaires de son arrivée à Monaco, en écrivant : "Il viendra le 25 [février], dans la matinée. C'est certain. Le plan A doit rester en place."<sup>146</sup>

Outre les activités de son avocat, il est également apparu que Rybolovlev lui-même avait réussi à s'arranger pour discuter de l'avancement de l'affaire contre Bouvier avec Haget et Fusari.<sup>147</sup>

- **Le ministre de la Justice Philippe Narmino a démissionné**, peu après la publication des révélations du téléphone de Bersheda dans *Le Monde*<sup>148</sup> et *Mediapart*<sup>149</sup>. Dans les semaines qui suivent, une enquête pénale est ouverte par le juge Édouard Levraut contre Rybolovlev, Bersheda, Narmino, Haget, Fusari, Masseron et d'autres responsables.<sup>150</sup>

Un an plus tard, en 2018, le procureur général de Monaco a ouvert une enquête pénale à l'encontre de Rybolovlev et de Bersheda pour corruption, trafic d'influence, violation de procédures légales et atteinte à la vie privée.<sup>151</sup> Malgré ces enquêtes en cours, Bersheda a été autorisé à quitter Monaco tandis que Rybolovlev continue de vivre dans la Principauté sans aucune répercussion.

En 2020, la Haute Cour de Monaco a confirmé un jugement rendu par la Cour d'appel en décembre 2019 qui annulait l'ensemble de l'enquête contre Yves Bouvier. Le jugement stipule que les "enquêtes ont été menées de manière partielle et injuste" et que les autorités judiciaires monégasques ont "porté atteinte aux droits du défendeur" en aidant secrètement Rybolovlev et Bersheda.<sup>152</sup>

---

<sup>144</sup> [https://www.liberation.fr/france/2019/12/13/affaire-rybolovlev-pourquoi-la-justice-monegasque-a-annule-la-procedure-pour-escroquerie\\_1769060/](https://www.liberation.fr/france/2019/12/13/affaire-rybolovlev-pourquoi-la-justice-monegasque-a-annule-la-procedure-pour-escroquerie_1769060/)

<sup>145</sup> <https://www.mediapart.fr/en/journal/international/171118/how-russian-oligarch-dmitry-rybolovlev-spun-his-web-overmonaco>

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> [https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/09/14/le-milliardaire-russe-dmitri-rybolovlev-au-centre-d-un-monacogate\\_5185432\\_1653578.html](https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/09/14/le-milliardaire-russe-dmitri-rybolovlev-au-centre-d-un-monacogate_5185432_1653578.html)

<sup>149</sup> <https://web.archive.org/web/20171026055546/https://www.mediapart.fr/journal/international/210817/quand-la-police-monegasque-se-met-au-service-du-president-de-l-monaco>

<sup>150</sup> <https://www.thetimes.co.uk/article/finger-of-suspicion-in-monaco-art-scandal-points-to-russian-billionaire-qb5jgtkxg>

<sup>151</sup> [https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/11/06/le-president-de-l-as-monaco-perquisitionne-et-place-en-garde-avue\\_5379701\\_1653578.html](https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/11/06/le-president-de-l-as-monaco-perquisitionne-et-place-en-garde-avue_5379701_1653578.html)

<sup>152</sup> <https://www.ft.com/content/800e5246-1ce4-11ea-97df-cc63de1d73f4>

### 3.4.4 Conséquences

Conséquence accablante de la défense de l'État de droit, un personnage clé de l'affaire du Monacogate, le juge Édouard Levrault, semble avoir subi des répercussions considérables.

Il a dirigé l'enquête criminelle contre Rybolovlev, Bersheda, et les politiciens et autorités monégasques. Il n'a pas vu son détachement à Monaco renouvelé, comme prévu, en septembre 2019.<sup>153</sup>

- **Ce développement a soulevé de nouvelles inquiétudes quant à la faiblesse du système judiciaire monégasque et à la séparation des pouvoirs à Monaco.** En outre, Levrault a subi d'autres conséquences en France, après qu'un procès a été intenté contre lui en juillet de l'année suivante par le ministre français de la Justice Eric Dupond-Moretti.<sup>154</sup> Dupond-Moretti représentait le fonctionnaire de police monégasque Christopher Haget, impliqué dans le Monacogate, et avait été l'avocat de Rybolovlev par le passé.<sup>155</sup>
- **Le ministre français de la Justice, Eric Dupond-Moretti, a demandé à l'Inspection Générale de la Justice, une agence qui supervise le système judiciaire, d'engager une procédure disciplinaire contre M. Levrault au motif qu'il a "manqué à ses devoirs de réserve et de prudence" pour avoir critiqué publiquement le système judiciaire français dans une interview accordée aux médias français au sujet du scandale de corruption.**<sup>156</sup>

Heureusement, le système juridique français s'est révélé plus fort que sa Principauté voisine affaiblie. En septembre 2022, il a été signalé que Levrault ne risquait aucune sanction.<sup>157</sup> Levrault lui-même a déclaré publiquement qu'il pensait que l'affaire le concernant était une mesure de représailles de la part de Dupond-Moretti pour ses actions de lutte contre la corruption à Monaco.<sup>158</sup> Dans un dernier rebondissement, en octobre 2022, les tribunaux français ont ordonné à Dupond-Moretti d'être jugé pour conflit d'intérêts, impliquant ses actions contre Levrault et d'autres juges.<sup>159</sup>

### 3.4.5 Portée à terme

Aucune mesure n'a encore été prise à l'encontre de Rybolovlev ou de Bersheda, même si l'affaire serait toujours en cours d'instruction. Rybolovlev reste une personnalité publique majeure à

---

<sup>153</sup> [https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/03/29/how-monaco-got-rid-of-a-french-magistrate-deemed-toocurious\\_5979261\\_7.html](https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/03/29/how-monaco-got-rid-of-a-french-magistrate-deemed-toocurious_5979261_7.html)

<sup>154</sup> <https://www.mediapart.fr/en/journal/france/270122/tale-frances-justice-minister-russian-oligarch-and-inconvenient-judge>

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> [https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/03/29/how-monaco-got-rid-of-a-french-magistrate-deemed-toocurious\\_5979261\\_7.html](https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/03/29/how-monaco-got-rid-of-a-french-magistrate-deemed-toocurious_5979261_7.html)

<sup>157</sup> <https://www.mediapart.fr/journal/france/010922/l-audience-l-accusation-contre-le-juge-anticorruption-edouard-levraultse-degonfle>

<sup>158</sup> <https://news.mc/2022/09/01/former-monaco-judge-claims-hes-victim-of-reprisal/>

<sup>159</sup> <https://www.nytimes.com/2022/10/03/world/europe/french-justice-minister-trial.html>

Monaco et continue d'exercer une influence financière et politique considérable dans le micro-état.

Concrètement, ce scandale a porté atteinte à la réputation de Monaco, notamment dans le contexte de la guerre en Ukraine,<sup>160</sup> et ses conséquences ont également menacé l'État de droit en France.

Mais plus fondamentalement, le Monacogate illustre comment les juridictions qui manquent de transparence et de responsabilité permettent à l'État de droit d'être sapé par des individus riches et influents.

Malgré l'engagement de Monaco en faveur des valeurs démocratiques européennes, cette affaire montre que des fonctionnaires de haut rang et des membres influents des secteurs bancaires ont aidé un oligarque russe dans une querelle personnelle avec un partenaire commercial qui a agi en toute impunité.

---

<sup>160</sup> <https://www.france24.com/en/live-news/20220302-spotlight-shines-on-monaco-s-russian-owner-rybolovlev>

### 3) CONCLUSION

Tout abus de l'État de droit dans les juridictions européennes met en péril la réputation mondiale de l'Europe en tant que place d'affaires équitable et juste. Cette étude a mis en évidence les lacunes du cadre européen actuel en démontrant comment les micro-États d'Andorre, du Liechtenstein et de Monaco ont soit peu adhéré aux principes de l'État de droit, soit les ont complètement ignorés.

- **Andorre**, la première étude de cas montre comment les cadres du gouvernement andorran ont joué un rôle déterminant dans la saisie spectaculaire - aujourd'hui jugée injuste par les tribunaux espagnols - de BPA. Poussée par FinCEN, l'administration présidentielle d'Andorre a pénalisé à la hâte une banque sur la base d'allégations et, ce faisant, a créé un énorme scandale qui pourrait coûter près d'un milliard d'euros aux Andorrans.
- **Au Liechtenstein**, LGT Bank, qui est contrôlée par la famille princière liechtensteinoise, a facilité des pratiques financières non transparentes pour permettre à de nombreux clients internationaux, dont certains avaient des liens avec des régimes peu libéraux (comme la Russie et la Chine), d'échapper à l'impôt dans leur propre pays. Étant donné que les systèmes d'évasion fiscale "privent les États de recettes, vident les services publics et alimentent le ressentiment populiste",<sup>161</sup> la politique de LGT - bien que légale dans la principauté elle-même - a sapé l'État de droit dans l'ensemble de l'Europe.
- **Enfin, à Monaco**, un oligarque russe, qui connaît bien l'élite sociale et politique de la Principauté, a utilisé les tribunaux de la Principauté contre un autre homme d'affaires. Ses actions, investiguées pour corruption de représentants des forces de l'ordre et des responsables politiques, équivaldraient à une capture de l'État, lui permettant d'exercer une influence démesurée sur les procédures judiciaires.

Nos études de cas indiquent collectivement que ces micro-États, situés au centre de l'Europe, ont manqué de procédures de gouvernance adéquates pour faire respecter l'État de droit. Chaque exemple montre que les élites ont exploité la législation nationale et la faiblesse des processus judiciaires pour faire obstacle à l'administration de la justice.

- Pour cette raison, et dans le contexte de la démocratie européenne et de l'État de droit, il est important qu'Andorre, Monaco et le Liechtenstein s'emploient à mettre en œuvre des politiques prévoyant une plus grande séparation des pouvoirs afin de permettre un contrôle adéquat des différentes branches du gouvernement.
- Inversement, un examen externe bien compris et invité positivement par l'UE pourrait également aider les trois micro-États, dans la mesure où ils ont, à un moment ou à un

---

<sup>161</sup> <https://freedomhouse.org/article/how-tax-evasion-and-other-financial-schemes-undermine-democracy>

autre, entrepris de clarifier leurs systèmes bancaires. Dans la mesure où ces démarches sont sincères, le poids et la portée du système de l'UE peuvent avoir un effet de levier sur cette volonté contre les individus étrangers qui, jusqu'à présent, n'ont eu aucun mal à surexploiter et parfois à renverser des systèmes "attractifs" mais faibles.

## 4) RECOMMANDATIONS

### **Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, à ratifier.**

Ni Andorre, ni le Liechtenstein, ni Monaco n'ont encore ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.<sup>162</sup> Aucun de ces trois micro-États n'est membre de l'OCDE ; néanmoins, parmi les signataires figurent d'autres pays non membres de l'OCDE, comme l'Argentine et la Russie. La Convention utilise un système d'examen par les pairs pour responsabiliser ses signataires, contribuant ainsi à la mise en œuvre des instruments de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent de l'OCDE.

Afin de soutenir l'indépendance judiciaire et l'égalité de traitement devant la loi dans les micro-États européens, les autorités nationales devraient également prendre des mesures pour revitaliser ou créer des initiatives de transparence bipartites. Ces initiatives devraient échanger des informations et des conseils avec les institutions extraterritoriales et internationales de surveillance financière applicables.

### **Intégration/coopération en matière de surveillance avec les États membres de l'UE, à étendre.**

Monaco et Andorre discutent d'une intégration plus poussée avec l'Union européenne depuis 2015.<sup>163</sup> Ces discussions pourraient finalement déboucher sur de nouveaux arrangements bilatéraux et des propositions d'adhésion. Andorre et Monaco bénéficieraient tous deux d'une participation au cadre élargi de l'Union européenne, ce qui contribuerait à promouvoir la transparence intérieure et l'État de droit.

Entre-temps, il devrait incomber aux autres États membres de l'UE, tels que la France et l'Autriche, de jouer un rôle plus actif en soutenant les enquêtes criminelles inter-juridictionnelles et les actions diplomatiques contre les criminels financiers dans les micro-États limitrophes. La France, par exemple, pourrait chercher à se coordonner avec les autorités de Monaco et d'Andorre et leur fournir des conseils ; l'Autriche, à son tour, pourrait faire de même au Liechtenstein. L'Autriche et la France, qui disposent de solides programmes de lutte contre la

---

<sup>162</sup> <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

<sup>163</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-001118\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-001118_EN.html)

corruption, ont accès à des ressources qui pourraient apporter des avantages mesurables aux capacités de répression des trois micro-États.

### **Protection des lanceurs d'alertes**

La Commission européenne, qui protège les dénonciateurs, soutient que leurs (dénonciateurs) "rapports peuvent conduire à une détection efficace, à des enquêtes et à des poursuites de violations du droit communautaire qui, autrement, resteraient cachées".<sup>164</sup> Dans son document intitulé "Protection of the Rule of Law Through Whistleblowing", la juge serbe et experte du GRECO Mirjana Martić a également déclaré que "les lanceurs d'alerte sont à l'avant-garde de l'État de droit et de la transparence".<sup>165</sup>

Les gouvernements des micro-états devraient donc faire tout leur possible pour promouvoir une culture de la dénonciation, une tactique dont il est prouvé qu'elle "perturbe le business des paradis fiscaux". En 2021, le Journal of Law and Economics a publié "The deterrence effect of whistleblowing", de Niels Johannesen et Tim Stolper.<sup>166</sup> Citant le cas de la LGT Bank au Liechtenstein, l'étude a révélé que la dénonciation "ne sert pas seulement de catalyseur pour poursuivre des criminels individuels, mais favorise également les comportements honnêtes en levant le voile sur des comportements indésirables". En outre, la dénonciation a un effet dissuasif, car elle effraie et perturbe les réseaux de fraudeurs fiscaux.

---

<sup>164</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/placeholder\\_11.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/placeholder_11.pdf)

<sup>165</sup> [https://rfr.iup.rs/wp-content/uploads/2021/12/RLR\\_2021\\_online\\_cip.pdf#page=67](https://rfr.iup.rs/wp-content/uploads/2021/12/RLR_2021_online_cip.pdf#page=67)

<sup>166</sup> <https://www.mpg.de/18313408/0221-pat-the-deterrence-effect-of-whistleblowing-916457-x>