

DG.30

PARIS, le 28 septembre 1990

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Direction des affaires criminelles et des grâces
Sous-direction de la législation criminelle
Bureau de la législation pénale financière,
économique et sociale

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

à

Mesdames et Messieurs les PROCUREURS GENERAUX

Mesdames et Messieurs les PROCUREURS
DE LA REPUBLIQUE

NOR : JUS.D.90 - 30070 C

Circulaire : CRIM.90 - n° 10 - F.3/28.09.90

Références : S.D.L.C. n° 1208 - 29

Objet : Mise en oeuvre de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants.

La lutte contre la drogue est devenue, depuis plusieurs années, l'un des objectifs prioritaires pour les pouvoirs publics. Elle prend en considération tous les facteurs de propagation de ce fléau par des actions portant tant sur l'offre que sur la demande de stupéfiants. Ce combat doit, tout particulièrement, être engagé contre ceux qui, en apportant leur concours à des opérations financières destinées au placement de capitaux provenant du trafic de stupéfiants, constituent l'un des vecteurs essentiels et obligés de développement de la toxicomanie dans notre pays.

./.
Ministère de la Justice - 13 Place Vendôme 75042 PARIS CEDEX 01
mai 1990

A cet égard, le législateur français a déjà prévu des dispositions adéquates en créant les délits de blanchiment (article 627 alinéa 3 du code de la santé publique) et de transfert international de fonds provenant du trafic de stupéfiants (article 415 du code des douanes). L'expérience a toutefois montré que ces dispositions n'emporteraient leur pleine efficacité qu'avec la collaboration active des institutions financières et, de manière plus générale, de tous les professionnels qui contrôlent ou manient des capitaux. Telle est l'une des principales conclusions du rapport établi par le groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux créé par les chefs d'Etat et de Gouvernement des sept pays les plus industrialisés lors du Sommet réuni en juillet 1989 à PARIS.

La loi relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux traduit cette orientation. Le présent commentaire a pour objet de décrire d'une part, les obligations de déclarations auxquelles elle assujettit les institutions financières et certains professionnels (I), d'autre part, les procédures de déclarations créées par la loi ainsi que les méthodes de collaboration à envisager entre les services compétents (II). Il évoque aussi les autres dispositions de la loi pouvant avoir une incidence sur l'action judiciaire (III).

*
* *

I. -

OBLIGATIONS DE DECLARATIONS AUXQUELLES SONT
ASSUJETTIES LES INSTITUTIONS FINANCIERES ET
CERTAINS PROFESSIONNELS.

A. - Les personnes assujetties.

Le champ d'application de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 est très vaste puisque les obligations de déclaration créées concernent l'ensemble du secteur bancaire et financier, y compris le Trésor public, la banque de France et les services de la poste, les sociétés d'assurances et les mutuelles ainsi que les sociétés de bourse et les commerçants changeurs manuels (article premier).

Par ailleurs, sont également soumises à une obligation de déclaration les personnes qui "dans l'exercice de leur profession réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations entraînant des mouvements de capitaux" (article 2). Ces termes de portée générale visent non seulement des professions réglementées telles que celles de notaires, commissaires-priseurs, huissiers de justice, commissaires aux comptes, conseils juridiques et agents immobiliers mais aussi des professions telles que celles de bijoutiers ou antiquaires.

Pour les avocats, il va de soi que toutes les informations dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de la défense ne sont pas concernées par l'obligation de déclaration.

Les obligations prescrites par la loi sont toutefois de nature différente selon les personnes auxquelles elles sont imposées.

Les institutions financières ont, aux termes de l'article 3, à déclarer leurs soupçons dès lors qu'il leur apparaît que des sommes ou des opérations portant sur ces sommes pourraient provenir d'infractions de blanchiment ou de transfert international de fonds provenant du trafic de stupéfiants. Ces soupçons devront être portés à la connaissance du service prévu par l'article 5 et créé au sein de la cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) mise en place par un décret du 9 mai 1990 (1). Ce service est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Economie et des Finances. Il est essentiellement composé de fonctionnaires des douanes.

Par ailleurs, aux termes de l'article 6 alinéa 3 l'obligation de déclaration est maintenue pour les opérations déjà exécutées dont il était impossible de surseoir à l'exécution.

(1) Secrétariat Général de TRACFIN - Service anti-blanchiment.
23 bis, rue de l'Université - 75007 - PARIS
Téléphone : 42.86.00.67
Télécopies : 42.61.10.80 ou 42.61.19.92
Télex : FINBAC 215 159 ou FINDOUA 215 147.

Les personnes visées par l'article 2 auront pour leur part à faire connaître au procureur de la République les opérations dont elles ont connaissance dans le cadre de leur activité professionnelle sans nécessairement les effectuer elles-mêmes et relatives à des sommes qu'elles savent provenir de l'une des infractions prévues par l'article 627 alinéa 3 du code de la santé publique et par l'article 415 du code des douanes. Le système ainsi instauré est comparable dans son esprit à celui prévu pour les fonctionnaires et les autorités publiques par l'article 40 du code de procédure pénale.

Le champ d'application restreint des délits visés par la loi devrait certes rendre relativement rares de telles déclarations mais la gravité de la délinquance à combattre rend impérative la mobilisation des personnes concernées par l'article 2. Les contacts locaux que vous entretenez pourront être l'occasion de leur sensibilisation à cet égard.

B. - Les conséquences juridiques des déclarations.

Les obligations de déclaration créées par la loi constituent une dérogation au secret professionnel auxquelles sont assujetties les personnes travaillant au sein des institutions financières ainsi que celles exerçant des fonctions réglementées visées par l'article 2. L'article 8 alinéa premier prévoit qu'aucune poursuite fondée sur l'article 378 du code pénal ne pourra être engagée contre les dirigeants ou préposés qui auront de bonne foi effectué une déclaration même si les enquêtes ou décisions judiciaires ultérieures révèlent qu'elle était sans fondement.

Aucune action en responsabilité civile ne pourra être intentée à l'encontre des déclarants, l'article 8 alinéa 2 organisant la substitution de la responsabilité de l'Etat pour les cas où les personnes concernées par la déclaration subiraient un préjudice. Dans le silence de la loi, il apparaît que les actions éventuelles seraient de la compétence des juridictions administratives.

Les déclarants ont obligation de ne faire aucune révélation au propriétaire des sommes ou à l'auteur de l'une des opérations mentionnées à l'article 3 de la loi sur les déclarations effectuées, sous peine des sanctions prévues par l'article 10.

Il convient d'observer que la loi ne prévoit aucune sanction pénale en cas d'absence de déclaration. Les institutions financières et les professions réglementées seront exposées à des poursuites disciplinaires sur le fondement de leurs règlements professionnels ou administratifs s'ils ne respectent pas la loi.

Vous voudrez bien appeler l'attention des officiers publics et ministériels de votre ressort sur ce point.

Je vous rappelle enfin qu'en vertu des dispositions de l'article 423 du nouveau code de procédure civile, le ministère public peut agir pour la défense de l'ordre public à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci. Dans ces conditions, vous voudrez bien vous porter partie principale et saisir la juridiction compétente d'une action en nullité des actes qui auraient pour objet une opération de blanchiment.

*
* *

II. - PROCEDURES DE DECLARATION.

A. - Rôle du service anti-blanchiment de "TRACFIN"

La tâche essentielle du service anti-blanchiment de "TRACFIN" est de recueillir et de rassembler tous les renseignements propres à établir l'origine des sommes ou la nature des opérations faisant l'objet de déclarations. A cette fin, il dispose de pouvoirs spécifiques de communication de documents, en application des articles 14 alinéa 2 et 15 alinéa 2 de la loi, à savoir le compte rendu d'opérations inhabituelles et complexes d'une part, ainsi que les pièces relatives à l'identité de leurs clients et aux opérations réalisées par ces derniers pendant les cinq dernières années, d'autre part. Ces documents seront également accessibles aux autorités judiciaires. Cette action de renseignement pourra s'inscrire dans un cadre de coopération, à la demande des autorités étrangères homologues (article 22).

En revanche, les agents publics de l'Etat affectés dans le service "TRACFIN" n'exerceront plus les pouvoirs d'enquête dont ils disposaient dans le cadre de leurs services d'origine.

La loi fixe la procédure consécutive aux déclarations faite à ce service. Ainsi l'article 6 impose à celui-ci l'émission, dans le délai prévu pour les opérations, d'un accusé de réception.

Cet accusé entraîne un effet juridique considérable ; après sa réception, l'organisme financier déclarant peut en effet procéder à l'exécution de l'opération et, dans l'hypothèse où celle-ci se révèlerait être une opération de blanchiment ou de transfert international de fonds provenant du trafic de stupéfiants, ses dirigeants ou employés bénéficieront d'un fait justificatif leur permettant d'échapper, sauf dans le cas de concertation frauduleuse avec le propriétaire des sommes ou l'auteur de l'opération, à toute poursuite pénale des chefs des infractions précitées ou de l'infraction de recel (article 9).

Les agents du service anti-blanchiment de "TRACFIN" n'exerceront aucun autre pouvoir d'instruction que ceux prévus par la loi. En revanche, ils pourront estimer nécessaire, pour l'exécution de leur mission de renseignement, de bloquer l'opération envisagée. Dans ce cas, l'accusé de réception sera assorti d'une opposition valable pendant un délai de douze heures ce qui devrait permettre le recueil des renseignements nécessaires. Si le blocage des fonds, comptes ou titres devait se poursuivre, le service "TRACFIN" saisira le président du tribunal de grande instance de PARIS afin qu'il proroge ce délai de blocage ou qu'il décide la mise sous séquestre provisoire de ces fonds, comptes ou titres (article 6 alinéa 4). Le procureur de la République donnera son avis sur ces mesures et pourra présenter une requête ayant le même objet.

B. - Collaboration entre les services compétents.

Les renseignements obtenus par le service "TRACFIN" déboucheront, dans les cas où ils permettront de mettre en évidence des faits susceptibles de constituer l'un des délits prévus par l'article L.627 du code de la santé publique et par l'article 415 du code des douanes, sur la saisine du parquet compétent. Lorsque les services des douanes auront été saisis en vue de rechercher et de constater l'infraction douanière de transfert international de fonds provenant du trafic de stupéfiants, le procureur de la République devra aussitôt en être informé (article 5). De même, le procureur de la République recevant une déclaration aura à la confronter avec les informations éventuellement détenues par le service anti-blanchiment de "TRACFIN" (article 2, alinéa 2).

Si l'article 16 prévoit certaines restrictions dans la divulgation des informations par le service "TRACFIN" - "les informations recueillies ... ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues par la loi" -, il réserve cependant l'application de l'article 40 du code de procédure pénale de telle sorte que le service anti-blanchiment de "TRACFIN" aura à signaler au parquet les faits qui à l'origine lui ont été déclarés comme paraissant relever du trafic de stupéfiants ou du blanchiment de capitaux mais qui constituent en réalité une autre infraction.

En revanche, ce même article 16 est plus restrictif en ce qui concerne la transmission d'informations entre le service anti-blanchiment de "TRACFIN" et la police judiciaire dans la mesure où l'alinéa 2 prévoit que celle-ci sera autorisée sous la double condition suivante : elle ne pourra être effectuée qu'au profit d'officiers de police judiciaire spécialement désignés par le ministre de l'Intérieur selon les modalités qui seront fixées par un décret ultérieur ; les informations transmises devront être en relation avec les faits visés à l'article 3. A cet égard, dans la mesure où il est fait référence non aux infractions mais aux faits, il apparaît que les informations transmises pourront concerner d'autres infractions que celles de blanchiment ou de trafic de stupéfiants initialement soupçonnées par les déclarants.

Enfin, pour l'accomplissement de sa mission, le service anti-blanchiment de "TRACFIN" pourra recevoir des officiers de police judiciaire et des autorités de contrôle toutes les informations nécessaires.

III. - AUTRES DISPOSITIONS A INCIDENCE PENALE.

La loi comporte une innovation importante en matière de répression du blanchiment, dans la mesure où l'article L.627-4 du code de la santé publique modifié par l'article 20 permettra désormais au ministère public de requérir des mesures conservatoires sur les biens d'un individu inculpé de blanchiment. Cette possibilité est particulièrement intéressante, dans la mesure où, s'agissant d'une délinquance à implications financières importantes, il convient de prendre toutes les mesures utiles afin de prévenir la disparition des capitaux illicites.

L'article 11 prévoit un nouveau cas d'incapacité à exercer une profession bancaire pour un individu ayant fait l'objet d'une condamnation prononcée en application de l'article L.627 du code de la santé publique ou de l'article 415 du code des douanes.

L'article 23 prévoit des pénalités nouvelles pour les infractions aux dispositions des articles 98 et 107 de la loi de Finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) qui édictent, respectivement, une obligation de déclaration de transfert vers ou en provenance de l'étranger des sommes, titres ou valeurs d'un montant égal ou supérieur à 50.000 Frs, et l'interdiction faite à tout particulier non commerçant de régler autrement que par chèque, virement ou carte de paiement ou de crédit, tout montant supérieur à 150.000 Frs.

L'article 25 organise la profession de commerçant changeur manuel, sous peine des sanctions prévues par l'article 77 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984, soit 6 mois à 2 ans d'emprisonnement, et 2.000 à 100.000 Frs d'amende.

Vous serez également tenu, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 19, de donner votre avis sur la requête formée par l'administration des douanes aux fins d'obtenir du président du tribunal de grande instance des mesures conservatoires sur les biens d'une personne inculpée d'une infraction à l'article 415 du code des douanes. Il vous appartiendra de veiller à ce que les requêtes soient correctement motivées et étayées afin que ne soient pas soumises des demandes basées sur de simples indices ou présomptions.

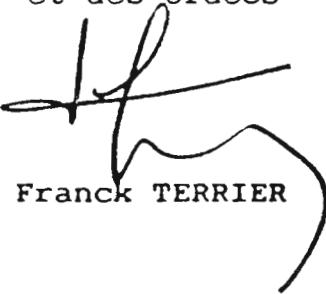
Enfin, l'article 21 modifie l'article 705 du code de procédure pénale afin d'introduire parmi les infractions visées par cette disposition, les articles 627 du code de la santé publique et 415 du code des douanes.

*
* *

L'examen de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 révèle bien que les nouveaux moyens de lutte contre les trafiquants ne peuvent être pleinement efficaces que si les administrations compétentes collaborent étroitement entre elles, sous le contrôle des parquets.

Vous voudrez bien me rendre compte, pour votre part, des déclarations qui vous seront adressées en application de l'article 2 ainsi que des suites que vous réserverez aux signalements opérés auprès de vous par le service anti-blanchiment de "TRACFIN". Il conviendra enfin de m'indiquer toutes les difficultés auxquelles vous pourriez vous heurter dans l'application de cette loi.

Pour le Garde des Sceaux
Le Directeur des Affaires Criminelle
et des Grâces



Franck TERRIER

POUR INFORMATION :

Mesdames et Messieurs les Magistrats du siège et du Parquet.