

ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

La prise de conscience de la nécessité de lutter contre les profits issus du trafic de drogue...

À la fin des années quatre-vingt, la communauté internationale, confrontée au fléau de la drogue, a pris conscience que la lutte contre les profits issus de ce trafic pouvait constituer un moyen efficace pour atteindre et combattre les trafiquants.

La déclaration de principe du Comité de Bâle du 12 décembre 1988 et la Convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes du 19 décembre 1988, dite Convention de Vienne, se sont alors fait l'écho de cette préoccupation.

... a conduit, à la suite du sommet de l'Arche, à l'élaboration de quarante recommandations en vue de lutter contre le blanchiment des capitaux.

Poursuivant cette démarche, les chefs d'État et de gouvernement du G7 ont décidé en juillet 1989, lors du sommet de l'Arche et à l'initiative du président de la République française et du président des États-Unis, de réunir un groupe d'experts internationaux chargé de proposer des actions concrètes pour lutter contre l'argent sale. Celui-ci a rendu, en 1990, un rapport établissant quarante recommandations en vue de lutter contre le blanchiment de l'argent. En outre, une directive du Conseil des communautés européennes en date du 10 juin 1991 a posé des principes similaires.

La loi du 12 juillet 1990 a pour objectif la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment. La Commission bancaire participe à la lutte contre le blanchiment.

Parallèlement, la France a élaboré son dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux. Les innovations de la loi du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants sont la transposition en droit français des quarante recommandations du Gafi (Groupe d'action financière internationale). La nouveauté de la législation française réside en fait non pas dans le principe de l'incrimination, déjà acquis à cette date bien que limité au trafic de drogue, mais dans la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux. La Commission bancaire participe à cette action, en tant qu'organe de contrôle des établissements de crédit. En outre, le contrôle des changeurs manuels lui a été confié à cette occasion.

L'année 1996 a été marquée :

- **au niveau international, par la modification des quarante recommandations du Gafi et l'évolution du dispositif français,**
- **au niveau national, par la loi du 13 mai 1996.**

L'année 1996 a été marquée, au niveau international, par la modification des quarante recommandations du Gafi, en vue de les adapter aux évolutions constatées en matière de lutte contre le blanchiment, et par l'évaluation pratique du dispositif français. Au niveau national, la loi du 13 mai 1996 est venue compléter le dispositif pénal de lutte contre le blanchiment en instaurant, en particulier, un délit général de blanchiment. En outre, l'accès à la profession de changeur manuel a été limité et le contrôle de cette profession renforcé.

L'étude ci-après présente les travaux de la septième session du Gafi (1.), puis l'amélioration du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux en France (2.) et, enfin, le renforcement du contrôle des changeurs manuels (3.).

1. LES TRAVAUX DE LA SEPTIÈME SESSION DU GAFI

Le Gafi regroupe vingt-six gouvernements et deux organisations régionales représentant les principaux centres financiers mondiaux. La septième session annuelle s'est tenue sous présidence américaine.

1.1. L'actualisation des quarante recommandations

Les quarante recommandations du Gafi ont été actualisées pour les adapter à l'évolution des méthodes criminelles.

Les quarante recommandations ont été actualisées afin de les adapter à l'évolution des méthodes criminelles. Il faut souligner, à cet égard, que le Gafi a publié pour la première fois un résumé du rapport de ses experts sur l'évolution des techniques de blanchiment (« typologies »). Le souci de préserver une certaine stabilité du cadre législatif des États membres a toutefois conduit à limiter les modifications aux points essentiels. Ces points sont les suivants :

Les modifications portent sur neuf points jugés essentiels.

- la modification la plus importante porte sur l'extension des délits sous-jacents du blanchiment, au-delà du seul trafic de stupéfiants, aux infractions graves. Il est apparu, en effet, que les délits non liés au trafic de drogue constituaient une source importante de richesse illégale pénétrant les circuits légaux ;
- l'extension des mesures de lutte contre le blanchiment aux opérations financières réalisées par des entreprises non financières est recommandée ;
- la déclaration des transactions suspectes par les institutions financières, qui n'était alors qu'une option, est rendue obligatoire ;
- les obligations d'identification des clients par des institutions financières sont précisées en ce qui concerne les personnes morales ;
- l'attention des pays membres est appelée sur les « sociétés-écrans » ;
- les pays membres sont invités à prendre, si nécessaire, des mesures visant à éviter l'utilisation des nouvelles technologies (monnaie électronique) à des fins de blanchiment ;
- le principe de l'application des mesures anti-blanchiment aux institutions financières non bancaires, et plus particulièrement aux bureaux de change, est réaffirmé, notamment la nécessité de contrôler le respect de l'application des mesures anti-blanchiment. Les experts jugent, en effet, les bureaux de change très vulnérables au blanchiment ;
- les États membres sont invités à mettre en œuvre des mesures réalistes pour détecter et surveiller les mouvements transfrontaliers d'espèces dont le rôle dans les opérations de blanchiment a été souligné par les experts, notamment Interpol ;
- la technique des « livraisons surveillées » est encouragée. Cette technique d'investigation consiste pour les policiers à suivre et surveiller l'acheminement de la drogue, voire dans certains cas à identifier les réseaux.

Les pays membres disposent de deux ans pour adapter leur législation interne.

Les pays membres doivent, lorsque cela est nécessaire, adapter leur législation interne aux nouvelles recommandations d'ici deux ans. La France a anticipé ces changements, soit par son dispositif initial de 1990, soit par la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment (élargissement du champ d'incrimination de blanchiment, renforcement du contrôle des changeurs manuels). Toutefois, les professions non financières (avocats, notaires...) ne demeurent jusqu'à présent soumises qu'à des obligations réduites.

1.2. L'évaluation du dispositif français de lutte contre le blanchiment

Les experts du Gafi ont évalué l'efficacité opérationnelle du dispositif français de lutte contre le blanchiment.

La France a inauguré le second cycle d'évaluations mutuelles qui vise à évaluer l'efficacité opérationnelle des mesures mises en place. S'agissant des critères d'évaluation des dispositifs, la France a souligné qu'il ne fallait pas s'en tenir à des critères uniquement quantitatifs tels que le nombre de condamnations et de déclarations de soupçons, mais également apprécier l'aspect préventif des systèmes et la capacité des autorités à coopérer sur le plan international.

Le dispositif français est complet et perfectionné,...

La tonalité de cet examen a été positive pour la France. Le groupe, qui avait considéré en 1992, date du premier examen mutuel, que la France avait créé un véritable modèle, a estimé que le dispositif avait été considérablement perfectionné par la loi du 13 mai 1996. De façon générale, il ressort de cette évaluation que le dispositif de lutte contre le blanchiment français est incontestablement complet et perfectionné, allant bien au-delà des quarante recommandations.

... même si des améliorations pourraient encore être apportées.

Les experts estiment cependant, au regard du nombre de condamnations prononcées pour délit de blanchiment et de celui, assez modeste, de déclarations de soupçons enregistrées par Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers), que le système n'est pas aussi pleinement opérationnel qu'il pourrait l'être. Ils estiment également qu'une meilleure coopération entre l'ensemble des acteurs de la lutte contre le blanchiment des capitaux pourrait s'avérer utile.

La loi du 13 mai 1996 est de nature à renforcer considérablement l'efficacité du système français.

Le rapport souligne néanmoins que la loi du 13 mai 1996, et notamment la généralisation du délit de blanchiment, mais aussi les autres dispositions de la loi (renforcement du contrôle des bureaux de change, renversement de la charge de la preuve, facilitation de la coopération internationale), constitue un véritable progrès qui est de nature à renforcer considérablement l'efficacité du système français au cours des années à venir.

2. L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Le dispositif français de lutte contre le blanchiment comprend deux volets : un volet pénal, ou répressif, et un volet préventif. La loi du 13 mai 1996 a modifié le volet pénal en instaurant un délit général de blanchiment. En revanche, les obligations à la charge des organismes financiers qui constituent le volet préventif n'ont pas été modifiées.

2.1. Le renforcement du volet répressif

2.1.1. L'instauration d'un délit général de blanchiment

La loi du 13 mai 1996 crée un délit général de blanchiment des produits des crimes et délits.

La loi du 13 mai 1996, qui adapte la législation française aux dispositions de la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et tendant à améliorer le trafic des stupéfiants, crée un délit général de blanchiment des produits des crimes et délits. Jusqu'à présent, le délit de blanchiment était, en effet, limité au blanchiment provenant du trafic de stupéfiants. Cette disposition s'est avérée difficile à mettre en œuvre en raison de la nécessité de prouver que les fonds provenaient du trafic de drogue et que le prévenu connaissait cette origine.

Le législateur a retenu une conception extensive du blanchiment.

Le blanchiment est défini à l'article 324-1 du nouveau code pénal comme « le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect.

Constitue également un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit ».

Il résulte de cet article que le délit de blanchiment implique qu'une infraction ait été commise au préalable. La principale innovation de la loi du 13 mai 1996 est de ne plus limiter cette infraction sous-jacente au seul trafic de stupéfiants, mais au contraire de l'étendre à tout type de crime ou de délit. Le législateur français a donc retenu une définition extensive du blanchiment et n'a pas utilisé la faculté offerte par la Convention de Strasbourg de limiter l'application du délit de blanchiment à certaines infractions ou d'en exclure d'autres. Ainsi, au contraire de certains pays qui l'ont expressément exclue, la fraude fiscale peut, en France, être à l'origine d'un délit de blanchiment.

Toutefois, lors des débats au Sénat, le ministre chargé des relations avec le Parlement a indiqué que seule une fraude caractérisée ou une complicité directe pourrait donner lieu à condamnation. En outre, le délit de fraude fiscale obéit à un régime juridique particulier, la poursuite étant subordonnée à un avis préalable de la Commission des infractions fiscales.

Le blanchiment demeure un délit intentionnel.

Si la nouvelle définition du délit de blanchiment ne fait plus expressément référence au caractère intentionnel de l'infraction, les termes « frauduleux » et « sciemment » qui figuraient dans l'ancienne rédaction ayant été supprimés, le blanchiment demeure néanmoins un délit intentionnel. En effet, en application de l'article 121-3 du nouveau code pénal, « il n'y a point crime ni délit sans intention de le commettre ». De plus, le caractère intentionnel de l'infraction a été réaffirmé par le ministre de la Justice lors des débats à l'Assemblée nationale et explicitement rappelé dans la circulaire adressée par la Chancellerie aux procureurs. Ces précisions sont de nature à répondre aux craintes exprimées par les établissements de crédit quant au risque d'être plus facilement mis en cause dans un délit de blanchiment. On signalera, en outre, que le nouveau délit est proche du délit de recel.

Il convient toutefois de préciser qu'au regard des principes généraux du droit pénal français, l'élément intentionnel peut être constitué non seulement par la volonté de commettre un acte que l'on sait illicite, mais également par la simple connaissance ou conscience du caractère illégal de l'acte. La seule preuve que l'auteur du blanchiment savait que les fonds en cause provenaient d'un délit ou d'un crime est, à cet égard, suffisante.

Le blanchiment est sévèrement puni.

Le blanchiment est puni d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 2 500 000 francs d'amende. Les pénalités sont doublées lorsque le blanchiment est commis de façon habituelle, en utilisant les facilités procurées par l'exercice d'une activité professionnelle, ou encore lorsqu'il est commis en bande organisée.

Les personnes physiques coupables de blanchiment encourent toute une série de peines complémentaires (interdiction de détenir ou de porter une arme soumise à autorisation, interdiction d'émettre des chèques...). En outre, les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables du délit de blanchiment et se voir notamment interdire d'exercer l'activité liée à l'infraction commise.

L'incrimination spécifique du blanchiment du produit du trafic de stupéfiants est conservée, avec une peine d'amende aggravée (5 000 000 francs).

2.1.2. Nouvelles incriminations pénales

Deux nouveaux délits sont créés par la loi du 13 mai 1996.

Outre le délit général de blanchiment, la loi du 13 mai 1996 établit deux nouvelles incriminations pénales qui visent à améliorer plus spécifiquement la lutte contre le blanchiment des capitaux issus du trafic de stupéfiants :

- le délit de non-justification de ses ressources, eu égard à son train de vie, par une personne entretenant des relations habituelles avec un trafiquant de drogue ou usager de stupéfiants, qui réprime ce que l'on appelle plus communément le « proxénétisme de la drogue ». La France n'a cependant pas adopté, contrairement à d'autres pays, comme par exemple la Grande-Bretagne, la position extrême qui consistait à renverser totalement la charge de la preuve et à imposer à la personne soupçonnée de blanchiment de prouver que ses revenus ou ses biens ne proviennent pas du trafic de stupéfiants ;

- le délit de provocation d'un mineur au trafic de drogue. Les trafiquants utilisent, en effet, de plus en plus souvent les services de mineurs qui encourent un moindre risque pénal, afin d'échapper eux-mêmes à toute responsabilité.

2.1.3. Le renforcement de la coopération internationale

La loi du 13 mai 1996 renforce la coopération internationale.

Plusieurs articles de la loi du 13 mai 1996 sont consacrés à la coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment et prévoient les conditions d'application des principes retenus par la Convention du Conseil de l'Europe signée à Strasbourg le 8 novembre 1990. Ces dispositions doivent permettre à la France, saisie d'une demande présentée par un État partie à cette convention, de procéder à la recherche et à l'identification du produit d'une infraction, à sa confiscation et à la prise de mesures conservatoires.

Ce dispositif existait déjà dans son ensemble depuis la loi du 14 novembre 1990 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe signée à Strasbourg le 8 novembre 1990, mais son application était limitée au trafic de stupéfiants. Le progrès réalisé ici consiste donc à étendre le processus de coopération internationale à la recherche du produit de tous les crimes ou délits dès lors qu'ils ont été commis sur le territoire d'un pays partie à la Convention de Strasbourg.

Par ailleurs, Tracfin, service du ministère de l'Économie et des Finances spécialisé dans la lutte contre le blanchiment, qui a déjà signé de nombreux accords de coopération avec ses homologues étrangers, peut désormais utiliser son droit de communication particulier (article 15 modifié de la loi du 12 juillet 1990) dans le but de renseigner, dans les conditions prévues par la loi, les services des autres États exerçant des compétences analogues.

2.2. Stabilité du volet préventif

La nouvelle législation n'étend pas les obligations à la charge des organismes financiers qui résultent de la loi du 12 juillet 1990. Le rôle dévolu à la Commission bancaire ne devrait pas non plus être modifié.

2.2.1. Les obligations des établissements de crédit ne sont pas modifiées

Deux séries d'obligations pèsent sur les organismes financiers :

La loi du 12 juillet 1990, modifiée par celle du 29 janvier 1993, a mis à la charge des organismes financiers une obligation de déclaration de soupçon et d'autres obligations de vigilance.

– déclarer leurs soupçons à Tracfin,...

D'une part, les organismes financiers, au nombre desquels figurent les établissements de crédit et les changeurs manuels, doivent déclarer à Tracfin les sommes et les opérations portant sur des sommes qui leur paraissent provenir du trafic de stupéfiants ou de l'activité d'organisations criminelles. Le secret professionnel est alors levé vis-à-vis de Tracfin qui effectue, lorsqu'il est saisi, des enquêtes et transmet au procureur de la République les informations recueillies lorsqu'elles mettent en évidence des faits susceptibles de relever du trafic de stupéfiants ou de l'activité d'organisations criminelles.

– respecter des obligations de vigilance.

D'autre part, les organismes financiers doivent s'assurer de l'identité de leurs cocontractants avant toute ouverture de compte ainsi que celle des clients occasionnels effectuant des opérations d'un montant supérieur à un plafond fixé par décret (actuellement 50 000 francs). De plus, ils doivent prêter une attention particulière aux opérations d'un montant unitaire ou total supérieur à un million de francs se présentant dans des conditions inhabituelles de complexité et ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. De façon générale, les organismes financiers doivent faire preuve d'une vigilance constante.

Le champ de la déclaration de soupçon n'est pas modifié.

Si la loi du 13 mai 1996 a généralisé l'infraction de blanchiment, elle n'a en rien modifié le champ de la déclaration de soupçon. Le gouvernement n'a pas, en effet, souhaité élargir le champ des déclarations effectuées par les organismes financiers à Tracfin à d'autres délits, notamment fiscaux. À cet égard, il a été précisé, lors des débats parlementaires, que le maintien en l'état du champ de la déclaration de soupçon n'était en aucun cas un oubli. L'objectif de la loi n'est pas, en effet, d'exiger des banquiers qu'ils fassent part de tous les soupçons qu'ils pourraient avoir à l'égard de certains clients : ils doivent simplement être vigilants et éviter d'apporter leur concours à des opérations de blanchiment lorsqu'elles leur sont connues. À cette occasion, le devoir de non-ingérence du banquier dans les affaires de son client, hormis les cas prévus par la loi du 12 juillet 1990, a été rappelé.

Si aucune obligation nouvelle ne pèse sur les établissements de crédit, on peut estimer en sens inverse qu'un établissement qui aurait effectué une déclaration portant sur des sommes qui ne proviennent pas effectivement du trafic de stupéfiants ou de l'activité d'organisations criminelles devrait être considéré de bonne foi s'il avait des soupçons ; il ne pourrait de ce fait être sanctionné pour violation du secret professionnel. Dans la plupart des cas, l'établissement n'est, en effet, pas en mesure de connaître l'origine des sommes qui transitent par ses comptes et de qualifier pénalement l'infraction génératrice.

2.2.2. Le rôle de la Commission bancaire dans la lutte contre le blanchiment

La Commission bancaire contrôle le respect des obligations anti-blanchiment par les établissements de crédit et les changeurs manuels.

La Commission bancaire est chargée de contrôler le respect des obligations anti-blanchiment par les établissements de crédit et les changeurs manuels.

Il s'agit pour l'essentiel de contrôles sur place réalisés, soit à l'occasion des vérifications prévues par le programme de vérifications, soit lorsque l'apparition de fait précis le justifie. Les contrôles effectués auprès des établissements de crédit dans le cadre du programme de vérifications ne portent pas, le plus souvent, exclusivement sur le respect des dispositions anti-blanchiment, dans la mesure où la mission principale de la Commission bancaire est de vérifier la qualité de la situation financière des établissements de crédit. Toutefois, les inspecteurs vérifient, à l'occasion de ces enquêtes, que les prescriptions légales et réglementaires en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux sont appliquées (adoption de règles internes...) et le rapport d'enquête mentionne ce point. En outre, la Commission bancaire réalise des enquêtes thématiques dont l'objet exclusif est de s'assurer du respect des dispositions anti-blanchiment par les établissements de crédit.

Les contrôles effectués auprès des bureaux de change portent exclusivement sur le respect des dispositions anti-blanchiment, dans la mesure où la Commission bancaire n'est pas chargée de vérifier la qualité de leur situation financière.

Le contrôle du respect des dispositions anti-blanchiment s'effectue également sur pièces. En effet, l'identité des correspondants pour la lutte contre le blanchiment doit être communiquée à la Commission bancaire (ainsi qu'à Tracfin). Cette dernière peut également demander à tout établissement assujéti de lui adresser les règles écrites internes décrivant les diligences à accomplir en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux. La Commission bancaire a ainsi demandé à l'ensemble des établissements de crédit de lui adresser ces documents.

La Commission bancaire sanctionne les manquements constatés.

La Commission bancaire est compétente pour sanctionner les manquements constatés. Pour les établissements de crédit, les sanctions sont celles prévues à l'article 45 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 ; elles vont de l'avertissement à la radiation avec, à la place ou en sus de ces sanctions, la possibilité de prononcer une sanction pécuniaire au plus égale au montant du capital minimum auquel est astreint l'établissement de crédit. Pour les changeurs manuels, les sanctions sont prévues à l'article 25 de la loi du 12 juillet 1990 : avertissement, blâme ou interdiction d'exercer la profession de changeur manuel et, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale à 250 000 francs.

Jusqu'à présent, onze sanctions ont été prononcées pour non-respect des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et six procédures disciplinaires sont en cours.

La loi du 13 mai 1996 ne modifie pas le rôle de la Commission bancaire en matière de lutte contre le blanchiment.

Le rôle de la Commission bancaire en matière de lutte contre le blanchiment ne devrait pas être sensiblement modifié par la nouvelle législation. Elle demeure chargée de veiller au respect des dispositions de la loi du

12 juillet 1990 par les établissements de crédit et les changeurs manuels. Deux séries de questions peuvent néanmoins se poser.

La compétence de la Commission bancaire à l'égard des entreprises d'investissement devra être précisée par la loi.

La première concerne la compétence de la Commission qui devrait être prochainement étendue à l'égard des entreprises d'investissement, telles que définies par la loi de modernisation des activités financières. En effet, si la surveillance des normes de gestion et du contrôle interne des entreprises d'investissement (à l'exclusion des sociétés de gestion de portefeuille) relève de la compétence de la Commission bancaire, en revanche, c'est le Conseil des marchés financiers qui veille au respect des règles de bonne conduite. Une modification législative s'avère donc nécessaire pour clarifier la situation.

En application de l'article 40 du code de procédure pénale, la Commission bancaire doit dénoncer au parquet les crimes et délits dont elle a connaissance.

La seconde interrogation sur les conséquences de la loi du 13 mai 1996 tient à l'élargissement de la définition du délit de blanchiment et à l'extension parallèle des cas dans lesquels la Commission doit dénoncer au parquet les opérations de blanchiment découvertes à l'occasion des contrôles effectués auprès des organismes financiers.

En tout état de cause, on rappellera que la Commission bancaire, en sa qualité d'autorité constituée, est tenue de dénoncer au parquet les crimes et délits dont elle a connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (article 40 du code de procédure pénale). Dans ces conditions, on peut considérer que la nouvelle loi ne devrait pas fondamentalement modifier l'attitude de la Commission bancaire lorsqu'elle se trouve confrontée à la découverte d'une infraction.

3. LE RENFORCEMENT DE LA SURVEILLANCE DE L'ACTIVITÉ DES CHANGEURS MANUELS

Les conditions d'exercice de la profession de changeur manuel sont plus strictes.

Les bureaux de change, amenés à manipuler des sommes d'argent parfois importantes, constituent, de l'avis des spécialistes, un maillon très sensible de la chaîne du blanchiment. Déjà soumis au respect de l'ensemble des mesures de lutte contre le blanchiment, les changeurs manuels exercent désormais leur activité dans des conditions plus strictes, définies par l'article 25 de la loi du 12 juillet 1990 modifié par la loi du 13 mai 1996 et par le règlement n° 91-11 du Comité de la réglementation bancaire du 1^{er} juillet 1991 modifié par les règlements n° 96-11 du 26 juillet 1996 du Comité de la réglementation bancaire et n° 96-12 du Comité de la réglementation bancaire et financière.

3.1. Une réglementation plus stricte de l'activité des changeurs manuels

3.1.1. La notion d'activité de change manuel

L'article 25 de la loi du 12 juillet 1990 définit les opérations de change manuel.

L'article 25 de la loi du 12 juillet 1990 modifié introduit une définition des opérations de change manuel, pour bien les différencier des opérations de banque. La définition est ainsi libellée : « Constitue une opération de change manuel, au sens de la présente loi, l'échange immédiat de billets ou monnaies libellés en devises différentes. En outre, les changeurs manuels peuvent accepter en échange des espèces qu'ils délivrent aux clients un règlement par un autre moyen de paiement, sous réserve que celui-ci soit libellé dans une devise différente ».

Par ailleurs, la nouvelle loi prévoit que « nonobstant les dispositions de l'article 10 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984, ils (les changeurs manuels) peuvent également remettre des francs en espèces en contrepartie de chèques de voyage libellés en francs ». Une telle opération réalisée dans la même devise ne s'analyse pas

comme une opération de change, mais comme la gestion de moyens de paiement, au sens de l'article 4 de la loi bancaire. Toutefois, il a été décidé de légaliser cette pratique des changeurs manuels, dans la mesure où elle répond à un besoin réel des touristes et constitue une atteinte très limitée au monopole bancaire.

3.1.2. Les conditions d'exercice de la profession de changeur manuel

Pour exercer l'activité de change manuel, il est nécessaire :

– **d'adresser une déclaration d'activité à la Banque de France,**

Les personnes qui font profession habituelle d'effectuer des opérations de change manuel (autre que les établissements de crédit et les personnes et institutions visées à l'article 8 de la loi bancaire) adressent, avant de commencer leur activité, une déclaration d'activité à la Banque de France. Il convient de préciser que la notion d'habitude est de façon générale entendue de manière large par les tribunaux. Ainsi, les bureaux de change ayant une activité saisonnière, ceux qui n'enregistrent qu'un petit nombre d'opérations ou pour lesquels l'activité de change manuel ne présente qu'un caractère accessoire à leur activité principale, sont soumis à l'ensemble de la législation.

– **d'être inscrit au Registre du commerce et des sociétés,**

Les changeurs manuels doivent être inscrits au Registre du commerce et des sociétés. À cet égard, l'article 25 modifié de la loi du 12 juillet 1990 précise qu'ils y sont inscrits « quelque soit leur forme juridique », ce qui devrait permettre de résoudre le problème des associations (notamment les offices de tourisme) qui effectuent des opérations de change manuel.

– **de ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation ou mesure visée à l'article 13 de la loi bancaire,**

La déclaration d'activité est accompagnée d'une déclaration précisant qu'aucune condamnation ou mesure visée à l'article 13 de la loi bancaire ou interdiction d'exercer la profession de changeur manuel prononcée par la Commission bancaire n'a été prononcée à l'encontre du signataire de la déclaration d'activité. En effet, l'article 25 précise que l'exercice de la profession de changeur manuel est interdit à toute personne qui n'a pas souscrit cette déclaration.

– **de justifier d'un capital libéré ou d'une caution d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance d'au moins 250 000 francs.**

Par ailleurs, en application de l'article 25 modifié de la loi du 12 juillet 1990, les changeurs manuels « sont tenus à tout moment de justifier soit d'un capital libéré, soit d'une caution d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance d'un montant au moins égal à une somme fixée par un règlement du Comité de la réglementation bancaire ». Ce montant a été fixé à 250 000 francs par le règlement n° 96-11 du Comité de la réglementation bancaire qui a modifié le règlement n° 91-11. Un délai de régularisation a été accordé aux changeurs manuels déjà en activité jusqu'au 31 mars 1997 par le règlement n° 96-12 du Comité de la réglementation bancaire et financière.

Le seuil de 250 000 francs correspond au montant maximum de la sanction pécuniaire qui peut être infligée par la Commission bancaire. La même règle de correspondance entre capital minimum et sanction pécuniaire a été prévue par la loi bancaire pour les établissements de crédit.

La profession des changeurs manuels est à la fois très éclatée et très concentrée.

Il apparaît en effet que la profession des changeurs manuels est très variée, puisque certains bureaux de change font partie de réseaux internationaux ou sont liés à des banques et disposent d'un grand nombre d'agences, alors que d'autres sont de petits établissements indépendants, constitués en sociétés (souvent SARL) ou en affaires personnelles. L'activité de change est également exercée à titre accessoire par des offices de tourisme ou des hôtels. Bien que très éclatée, la profession de changeur manuel est très concentrée en termes de chiffres d'affaires : les 150 à 200 plus gros bureaux de change réalisent 95 % du total des opérations et les 15 à 20 plus importants effectuent plus de la moitié des opérations.

Le statut des changeurs manuels en France se situe à mi-chemin, au sein de l'Union européenne, entre des pays comme le Royaume-Uni ou le Danemark qui ne connaissent aucun système d'enregistrement de la profession et des pays comme la Belgique qui ont mis en place un régime déclaratif sous conditions (relatives aux dirigeants et à l'actionnariat) ou l'Italie et le Luxembourg qui exigent une autorisation ou un agrément. On relèvera toutefois qu'en France l'activité de change manuel est strictement définie et qu'elle exclut formellement toutes les opérations de banque (notamment les transferts de fonds).

3.2. Le renforcement des contrôles sur les changeurs manuels

La Commission bancaire exerce le contrôle des changeurs manuels...

L'article 25 de la loi du 12 juillet 1990, dans sa rédaction initiale, prévoyait que le contrôle des changeurs manuels soit exercé par la Commission bancaire « en liaison avec la direction générale des Douanes et des Droits indirects ». Cette formule, peu claire, n'avait pas permis une réelle collaboration des deux institutions.

L'article 25 modifié prévoit que la Commission bancaire exerce le pouvoir disciplinaire sur les changeurs manuels et que le secrétariat général exerce le contrôle notamment sur place des changeurs manuels dans les conditions prévues aux articles 39 à 41 de la loi bancaire. Il dispose toutefois que les contrôles pourront être exercés par les agents des Douanes ayant au moins le grade de contrôleurs pour le compte de la Commission bancaire, dans des conditions précisées par un article 25-1. La levée du secret professionnel entre ces deux administrations est explicitement prévue à ce titre.

... avec le concours des agents des Douanes.

Les agents des Douanes apporteront ainsi leur concours à la Commission bancaire. L'affectation de moyens supplémentaires au contrôle d'une profession devenue importante renforcera assurément l'efficacité des contrôles.

Les manquements constatés aux dispositions de la loi du 12 juillet 1990 sont susceptibles d'entraîner l'application de sanctions disciplinaires (avertissement, blâme, interdiction d'exercice de la profession) et également, en sus ou à la place, une sanction pécuniaire au plus égale à 250 000 francs. Dans deux cas les sanctions pénales prévues à l'article 77 de la loi bancaire sont encourues :

Les infractions à la loi du 12 juillet 1990 sont passives des sanctions disciplinaires et, dans deux cas, pénales.

- l'exercice de la profession de changeur manuel sans avoir souscrit au préalable une déclaration d'activité à la Banque de France,
- l'exercice de cette profession par une personne ayant fait l'objet de l'une des condamnations visées à l'article 13 de la loi bancaire.

En outre, tout changeur manuel qui, après mise en demeure, ne répond pas aux demandes d'informations de la Commission bancaire met obstacle à son contrôle ou lui communique, sciemment, des renseignements inexacts est passible des sanctions prévues à l'article 79 de la loi bancaire.

*

* *

L'efficacité des dispositifs de lutte contre le blanchiment doit être appréciée à la lumière de l'objectif ambitieux sur lequel ils reposent.

On s'interroge souvent sur l'efficacité des dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux. Cette efficacité doit être appréciée à la lumière de l'objectif ambitieux sur lequel ils reposent : partir des flux financiers pour remonter à la source de l'infraction. La constatation d'un double déplacement des circuits de blanchiment, d'une part, au niveau international, des pays soumis à une réglementation stricte vers les pays à réglementation plus faible (par exemple, les ex-pays de l'Est) et, d'autre part, au niveau interne, des institutions bancaires très contrôlées vers les institutions non bancaires ou non financières soumises à des contrôles plus légers, atteste d'une certaine efficacité de ces dispositifs.

Il est nécessaire de s'adapter sans cesse aux nouvelles évolutions.

La fuite des blanchisseurs des pays ou secteurs les plus contrôlés vers les pays ou secteurs les plus libres exige de couvrir l'ensemble des institutions, en évitant toute faille immédiatement exploitée par les blanchisseurs, et de renforcer la coopération internationale. Il convient de s'adapter aux nouvelles évolutions, de les anticiper (par exemple, le développement des formes de monnaie électronique), sans oublier toutefois que les circuits traditionnels (espèces) sont encore très largement utilisés.

La Commission bancaire exerce très activement son rôle en matière de lutte contre le blanchiment et est particulièrement vigilante aux manquements constatés.

La Commission bancaire exerce très activement le rôle qui lui a été dévolu par la loi du 12 juillet 1990 et est présente à ce titre au sein des organismes internationaux en charge de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Si sa mission principale est de veiller à la qualité de la situation financière des établissements assujettis à son contrôle, la défense d'un système financier sain n'est pas étrangère à cette mission. Après quelques années de mise en place du dispositif, la réglementation devrait être bien connue des établissements de crédit et des changeurs manuels ; la Commission est donc particulièrement vigilante aux manquements qu'elle est amenée à constater.