



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS DECISION du 22 mai 2015

A L'EGARD DE société X et Monsieur A
Dossier n° 2015-02
Audience du 15 avril 2015
Décision rendue le 22 mai 2015

Vu la saisine par le ministre de l'économie du jj/mm/2014 ;

Vu les notifications de griefs adressées le jj/mm/2015 à la société X et à son président M. A;

Vu les observations en réponse à la notification de griefs du jj/mm/2015 déposées par M. A et les observations complémentaires conjointes des personnes mises en cause des jj/mm et jj/mm/2015 ;

Vu le rapport du jj/mm/2015 de M. Jean-Christophe CHOUVET, rapporteur;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le COMOFI) ; notamment ses articles L.561-37, L.561-38, L.561-39, L.561-40, L.561-41, L.561-42, R.561-43, R.561-44, R.561-45, R.561-47, R.561-48, R.561-49 et R.561-50 ;

Les personnes mises en cause ayant indiqué ne pas demander que la séance soit publique;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 15 avril 2015:

- M. Jean-Christophe CHOUVET, rapporteur ;

- M. A et Me Y, avocat à la Cour, son conseil;

Les personnes mises en cause ayant eu la parole en dernier.

Après que le président a déclaré les débats clos et après avoir délibéré en la présence de M. Francis LAMY en sa qualité de président de la Commission nationale des sanctions (ci-après la CNS) Mme Hélène MORELL ; MM. Michel ARNOULD, Gilles DUTEIL, et Jean-Pierre MARTIGNONI-HUTIN;

I. FAITS ET PROCEDURE

A. Les faits

L'activité de la société X porte à la fois sur les transactions (ventes et locations) et la gestion immobilière. Cette société est dirigée par M. A. Elle emploie six salariés.

La Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (ci-après « DGCCRF ») a procédé à un contrôle le jj/mm/2011. A cette occasion, des manquements aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ont été relevés et ont conduit à un rappel réglementaire par une lettre du jj/mm/2012 de la DGCCRF indiquant qu'un nouveau contrôle serait diligenté. Un deuxième contrôle a été effectué par la DGCCRF qui a rencontré M. A le jj/mm/2014 afin d'évaluer les mesures mises en place après le premier contrôle.

A la suite de ce contrôle, un procès-verbal et un rapport d'intervention ont été rédigés.

B. La procédure

Par lettre du jj/mm/2014, le ministre de l'économie a, en application de l'article L. 561-38 du COMOFI, saisi la CNS du rapport d'intervention du jj/mm/2014.

Par lettres recommandées avec demande d'avis de réception en date du jj/mm/2015, auxquelles était joint le rapport d'intervention, M. Emmanuel SUSSET, secrétaire général de la CNS, a adressé les notifications de griefs à la société X et à son président M. A en application des articles L. 561-41 et R.561-47 du COMOFI.

Ces lettres les ont informés à cette occasion, en application de l'article R. 561-47 du COMOFI, d'une part, du délai de trente jours à compter de la réception du courrier dont ils disposaient pour faire parvenir à la CNS leurs observations écrites et, d'autre part, du droit de prendre connaissance et copie de toute pièce du dossier auprès de la CNS et, à cette fin, de se faire assister ou représenter par la personne de leur choix. Il était également demandé de communiquer à la CNS toute information utile en particulier, s'agissant de la société X, le montant de son chiffre d'affaires, de ses bénéfices pour 2011, 2012 et 2013 (comptes annuels) et ses statuts et, s'agissant de M. A, le montant des rémunérations qu'il avait perçues au titre de son activité au sein de la société X pour 2011, 2012 et 2013.

Ces lettres ont précisé enfin que M. Jean-Christophe CHOUVET avait été désigné en qualité de rapporteur de la CNS et que les personnes mises en cause pourraient consulter son rapport une fois achevé. Il a été accusé réception de ces lettres les jj/mm et jj/mm/2015.

Par lettre du jj/mm/2015, le président de la CNS a désigné M. Jean-Christophe CHOUVET, comme rapporteur.

Par courrier du jj/mm/2015, M. A a fait parvenir des observations en réponse à la notification de griefs.

Par lettres recommandées avec demande d'avis de réception en date du jj/mm/2015, le président de la CNS a, en application de l'article R.561-48 du COMOFI, convoqué les personnes mises en cause à l'audience du 15 avril 2015. Il a été accusé réception de ces lettres le jj/mm/2015.

Par lettres recommandées avec demande d'avis de réception en date du jj/mm/2015, le président de la CNS a informé les personnes mises en cause de la composition de la Commission des sanctions appelée à délibérer.

Par messages, des observations complémentaires conjointes ont été communiquées par les personnes mises en cause les jj/mm et jj/mm/2015.

II. MOTIFS DE LA DECISION

A l'issue de l'instruction et après audition des personnes mises en cause, la CNS décide de retenir les griefs suivants :

A. Sur le manquement à l'obligation de mettre en place un système d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et un contrôle permanent du dispositif

Considérant que selon les **premier et septième grief**, il n'aurait pas été mis en place un système d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et l'obligation de mettre en place un contrôle permanent du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme n'aurait pas été respectée ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 561-32, alinéa 1^{er} du COMOFI, « *les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 561-38, III du COMOFI, « *les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 autres que celles mentionnées au I et au II du présent article mettent en œuvre les procédures et les mesures de contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme définies par leurs autorités de contrôle* » ;

Considérant que les lignes directrices adoptées par la DGCCRF en application de l'article R. 561-38, III du COMOFI précisent les modalités de mise en place du contrôle permanent de ce dispositif et exigent en particulier que le contrôle permanent permette de « *s'assurer que les procédures mises en place dans chaque entité satisfont aux obligations prévues par le COMOFI et sont de nature à permettre la détection des opérations suspectes* » ;

Considérant que lors de l'audience, les personnes mises en cause ont reconnu ne pas avoir respecté les obligations mentionnées à l'article L. 561-32 et à l'article R. 561-38 du COMOFI avant le contrôle de la DGCCRF mais ont indiqué avoir élaboré après le contrôle un document intitulé « *Procédure de vigilance afin de détecter toute opération hors normes ou susceptibles de cacher des opérations délictueuses* » mentionnant les textes relatifs aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, la mise en œuvre des obligations de vigilance, la procédure de déclaration de soupçon et comportant en annexe une cartographie des risques sous la forme d'un questionnaire à remplir par les collaborateurs à l'occasion d'une opération ;

Considérant, cependant, qu'il ressort des pièces du dossier que les personnes mises en cause n'avaient pas respecté leurs obligations au moment du contrôle ainsi qu'elles l'ont reconnu à l'audience ;

Considérant que le contenu du document élaboré après le contrôle se limite à une présentation du cadre légal et réglementaire applicable et ne couvre pas l'ensemble des exigences de l'article L. 561-32 et de l'article R. 561-38 du COMOFI ; qu'en particulier, l'annexe du document relatif à la cartographie des risques n'est pas de nature à assurer une classification des risques suffisante pour permettre une modulation des mesures de vigilance à prendre en fonction des caractéristiques des clients et des opérations ;

Considérant que les pièces du dossier démontrent, en particulier en raison de l'absence de documents d'identification des clients, qu'il n'existait pas de contrôle permanent qui aurait permis de détecter l'existence d'une défaillance dans la collecte des documents à recueillir auprès des clients ; que les griefs sont ainsi fondés ;

B. Sur le manquement à l'obligation d'identifier et de vérifier l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs, à l'obligation de vigilance constante et à l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires

Considérant que selon les **deuxième, troisième et sixième grief**, il aurait été procédé de façon partielle et insuffisante à la vérification de l'identité des clients et bénéficiaires effectifs ainsi qu'à la collecte des informations sur la relation d'affaires et à l'application de mesures de vigilance complémentaires ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 561-5, I alinéa 1^{er} du COMOFI, *« avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 identifient leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et vérifient ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant »* ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.561-6 du COMOFI, *« avant d'entrer en relation d'affaires avec un client, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 recueillent les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client.*

Pendant toute sa durée et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, ces personnes exercent sur la relation d'affaires, dans la limite de leurs droits et obligations, une vigilance constante et pratiquent un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur client » ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 561-10 du COMOFI, *« les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6, lorsque :*

1° Le client ou son représentant légal n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification ;

2° Le client est une personne résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou un pays tiers et qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un autre Etat ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ;

3° Le produit ou l'opération favorise l'anonymat de celle-ci ;

4° L'opération est une opération pour compte propre ou pour compte de tiers effectuée avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, domiciliées, enregistrées ou établies dans un Etat ou un territoire figurant sur les listes publiées par le Groupe d'action financière parmi ceux dont la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.» ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 561-5 du COMOFI, *« pour l'application des I et II de l'article L. 561-5, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 vérifient l'identité du client et, le cas échéant, l'identité et les pouvoirs des personnes agissant pour le compte de celui-ci, dans les conditions suivantes :*

1° Lorsque le client est une personne physique, par la présentation d'un document officiel en cours de validité comportant sa photographie. Les mentions à relever et conserver

sont les nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié ;

2° Lorsque le client est une personne morale, par la communication de l'original ou de la copie de tout acte ou extrait de registre officiel datant de moins de trois mois constatant la dénomination, la forme juridique, l'adresse du siège social et l'identité des associés et dirigeants sociaux mentionnés aux 1° et 2° de l'article R. 123-54 du code de commerce ou de leurs équivalents en droit étranger ;

3° Lorsque la vérification de l'identité ne peut avoir lieu en présence de la personne physique ou du représentant de la personne morale, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent en œuvre, en application des dispositions du 1° de l'article L. 561-10, des mesures de vigilance complémentaires, parmi celles prévues à l'article R. 561-20 » ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 561-11 du COMOFI, « *lorsque les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 ont de bonnes raisons de penser que l'identité de leur client et les éléments d'identification précédemment obtenus ne sont plus exacts ou pertinents, elles procèdent à nouveau à l'identification du client* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 561-12 du COMOFI, « *pour l'application de l'article L. 561-6, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 :*

1° Avant d'entrer en relation d'affaires, recueillent et analysent les éléments d'information, parmi ceux figurant sur la liste dressée par un arrêté du ministre chargé de l'économie, nécessaires à la connaissance de leur client ainsi que de l'objet et de la nature de la relation d'affaires, pour évaluer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;

2° Pendant toute la durée de la relation d'affaires, recueillent, mettent à jour et analysent les éléments d'information, parmi ceux figurant sur une liste dressée par un arrêté du ministre chargé de l'économie, qui permettent de conserver une connaissance appropriée de leur client. La collecte et la conservation de ces informations doivent être réalisées en adéquation avec les objectifs d'évaluation du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et de surveillance adaptée à ce risque ;

3° A tout moment, sont en mesure de justifier aux autorités de contrôle l'adéquation des mesures de vigilance qu'elles ont mises en œuvre aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présentés par la relation d'affaires » ;

Considérant que les personnes mises en cause ont fait valoir dans leurs observations écrites d'une part qu'elles ne procédaient plus à la rédaction d'actes dont la réalisation était laissée au notaire et d'autre part que leur clientèle aurait présenté un risque faible de blanchiment car elle était constituée de familles françaises installées sur le territoire français et que les biens n'étaient pas vendus à des clients qui auraient résidé dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou un pays tiers ;

Considérant, cependant, que l'intervention d'un notaire pour la rédaction des actes ne dispense pas le professionnel assujéti de ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;

Considérant que l'article L. 561-5, II du COMOFI relatif à l'obligation d'identification des clients ne déroge à l'article L. 561-5, I du COMOFI qu'en autorisant le professionnel, lorsque le risque paraît faible, à accomplir cette obligation pendant l'établissement de la relation d'affaires et non pas avant l'entrée en relation d'affaires ;

Considérant que l'article L. 561-9, I du COMOFI relatif à l'obligation de vigilance constante autorise à réduire l'intensité des mesures de vigilance constante sans pour autant prévoir une exonération totale de cette obligation ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier d'éléments démontrant que les conditions d'exonération prévues par l'article R. 561-15 du COMOFI pris en application de l'article L. 561-9, II auraient pu être réunies ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'ensemble des dossiers consultés lors du contrôle ne contenait aucun élément d'identité provenant d'un document officiel ou d'éléments justifiant l'origine ou la provenance des fonds ;

Considérant, que lors de l'audience, les personnes mises en cause ont reconnu ne pas avoir respecté leurs obligations avant le contrôle ; que les griefs sont ainsi fondés ;

C. Sur le manquement à l'obligation de formation et d'information régulière du personnel

Considérant que selon le **quatrième grief**, il est reproché l'absence de formation et d'information régulière de son personnel concernant la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 561-33, alinéa 1 du COMOFI « *les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 assurent la formation et l'information régulières de leurs personnels en vue du respect des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre* » ;

Considérant que les personnes mises en cause ont reconnu lors de l'audience que cette obligation n'était pas respectée au moment du contrôle ; qu'elles ont transmis avant l'audience une fiche d'inscription à une formation pour le président et certains salariés de la société X relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux ; que le grief est ainsi fondé ;

III. SUR LES SANCTIONS ET LA PUBLICATION

Considérant que selon l'article L.561-40 du COMOFI, « *la Commission nationale des sanctions peut prononcer l'une des sanctions administratives suivantes : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ; 4° Le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.*

La sanction de l'interdiction temporaire d'exercice peut être assortie du sursis. Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la sanction, la personne sanctionnée commet une infraction ou une faute entraînant le prononcé d'une nouvelle sanction, celle-ci entraîne, sauf décision motivée, l'exécution de la première sanction sans confusion possible avec la seconde.

La Commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des manquements commis et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros. Les sommes sont recouvrées par le Trésor public » ;

Considérant que selon l'article L.561-40 du COMOFI, « *la Commission peut décider que les sanctions qu'elle inflige feront l'objet d'une publication aux frais de la personne sanctionnée dans les journaux ou publications qu'elle désigne* » ;

Considérant qu'un contrôle précédent avait été réalisé le jj/mm/2011 par la DGCCRF, plus de deux ans avant le second contrôle du jj/mm/2014, et qu'à l'occasion du premier contrôle des manquements aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme avaient été relevés et avaient conduit à un rappel réglementaire par une lettre du jj/mm/2012 de la DGCCRF indiquant qu'un nouveau contrôle serait diligenté ;

Considérant qu'aucune mesure n'avait été prise à la suite du premier contrôle et que ce n'est qu'après la convocation à l'audience de la CNS qu'ont été entreprises des initiatives destinées à se mettre en conformité partiellement avec le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en vue de respecter les obligations prévues aux articles L. 561-32 et L. 561-33 du COMOFI ;

*

* *

PAR CES MOTIFS

Et après avoir régulièrement délibéré, sous la présidence de M. Francis LAMY, par Mme Hélène MORELL, MM. Michel ARNOULD, Gilles DUTEIL, et Jean-Pierre MARTIGNONI-HUTIN, membres de la CNS;

DECIDE DE:

- Article 1^{er} : prononcer une interdiction temporaire avec sursis d'exercer son activité de président au sein de la société X pour une durée de six mois à l'encontre de M. A ;
- Article 2 : prononcer une sanction pécuniaire d'un montant de 4 000 euros à l'encontre de la société X;
- Article 3 : prononcer une sanction pécuniaire d'un montant de 8 000 euros à l'encontre de M. A ;
- Article 4 : prononcer la prise en charge par M. A d'une partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés pour un montant de 1000 euros ;
- Article 5 : ordonner la publication aux frais des personnes sanctionnées dans le *Journal de l'agence* et le *Figaro* dès leur première parution à compter de la notification de la présente décision, la sanction sous la forme suivante, sans modification, suppression ni adjonction,

« Par décision du 22 mai 2015, la Commission nationale des sanctions a prononcé, d'une part, une sanction pécuniaire d'un montant de 4 000 euros à l'encontre d'une agence immobilière des Yvelines et, d'autre part, une sanction pécuniaire d'un montant de 8 000 euros ainsi qu'une interdiction temporaire avec sursis d'exercer son activité de président au sein de cette agence immobilière pour une durée de six mois et la prise en charge d'une partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés pour un montant de 1000 euros à l'encontre de son président, pour ne pas avoir respecté les obligations suivantes leur incombant en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévues par le code monétaire et financier : l'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et un contrôle permanent (articles L. 561-32 et R. 561-38 du code monétaire et financier), l'obligation d'identification (L. 561-5 du code monétaire

et financier), l'obligation de vigilance constante (article L. 561-6 du code monétaire et financier), l'obligation de mettre en place des mesures de vigilance complémentaires (L. 561-10 du code monétaire et financier) et l'obligation de formation et d'information régulière du personnel (article L. 561-33 du code monétaire et financier) ».

Fait à Paris, le 22 mai 2015.

Le secrétaire de séance
Jean-Pierre Martignoni-Hutin

Le président Francis Lamy

Hélène Morell

Michel Arnould

Gilles Duteil

Cette décision peut faire l'objet d'un recours dans les conditions de l'article L. 561-43 du COMOFI dans le délai de deux mois à compter de sa notification devant le tribunal administratif de Paris.