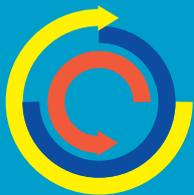


Rapport d'activité 2016



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS

Rapport d'activité 2016



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	6
CHAPITRE I	
PRÉSENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS	9
1 La mission de la Commission nationale des sanctions	9
2 La composition de la Commission nationale des sanctions	12
CHAPITRE II	
L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS	14
1 La saisine de la Commission nationale des sanctions	14
2 La procédure devant la Commission nationale des sanctions	14
3 Les décisions rendues par la Commission nationale des sanctions	15
3.1. Les manquements sanctionnés	15
3.2. Les sanctions prononcées	16
4 Présentation de certaines décisions de la Commission nationale des sanctions	18
4.1. Décision du 21 mars 2016 (dossier n° 2015-15)	18
4.2. Décision du 12 avril 2016 (dossier n° 2015-16)	18
4.3. Décision du 4 mai 2016 (dossier n° 2015-24)	18
4.4. Décision du 4 juin 2016 (dossier n° 2015-20)	19
4.5. Décision du 29 juin 2016 (dossier n° 2015-36)	19
4.6. Décision du 12 octobre 2016 (dossier n° 2015-21)	20
5 Participation aux travaux du COLB	20
CHAPITRE III	
PROPOSITIONS ET REMARQUES DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS	22
1 Les professionnels doivent prendre toutes les dispositions pour appliquer le régime en vigueur depuis l'ordonnance du 30 janvier 2009 ayant transposé la 3^e directive du 26 octobre 2005 et encore très largement méconnu. Ils doivent se préparer sans délai à appliquer le nouveau dispositif issu de la transposition de la 4^e directive	22
2 L'information sur le dispositif applicable devrait être plus largement diffusée	22
3 Les professionnels devraient pleinement prendre en compte l'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme	23
4 Les professionnels devraient mieux s'approprier la procédure de déclaration de soupçon	23
5 Toutes les autorités de contrôle doivent être en capacité de saisir la Commission nationale des sanctions des manquements commis par les professionnels assujettis	24
6 Les professionnels devraient plus rapidement et plus systématiquement se mettre en conformité après les contrôles réalisés et le lancement de la procédure devant la Commission nationale des sanctions	24

ANNEXE I

LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS	26
1 L'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme	26
2 Les obligations d'identification et de connaissance du client	26
2.1. L'obligation d'identifier et de vérifier l'identité du client	27
2.2. L'obligation de recueillir des éléments sur l'objet et la nature de la relation d'affaires et de les actualiser	27
3 L'obligation de mettre fin à la relation d'affaires	27
4 L'obligation de vigilance constante	27
5 L'obligation de déclaration de soupçon	28
6 L'obligation de conservation des documents	28
7 L'obligation de formation et d'information du personnel	28

ANNEXE II

PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2016	30
1 La responsabilité de chacun des professionnels assujettis au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (L. 561-2 du COMOFI)	30
2 La mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme (L. 561-32 du COMOFI)	30
3 L'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client (L. 561-5 du COMOFI)	31
4 L'obligation de recueillir des informations sur le client et sur la relation d'affaires et de pratiquer un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée du client (L. 561-6 du COMOFI)	31
5 L'obligation de mettre en place de mesures renforcées (L.561-10-2 du COMOFI)	32
6 L'obligation de déclaration de soupçon (L.561-15 du COMOFI)	32
7 L'obligation de ne pas établir ou de mettre un terme à la relation d'affaires lorsque le professionnel n'est pas en mesure d'identifier son client ou d'obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires (L.561-8 du COMOFI)	32
8 L'obligation de formation et d'information régulière du personnel (L. 561-33 du COMOFI)	32
9 Le cumul des obligations du code monétaire et financier et du code de commerce (sociétés de domiciliation)	33
10 Les personnes pouvant être mises en cause et sanctionnées par la CNS	33
11 Les sanctions	33

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT



La Commission nationale des sanctions a commencé à siéger à la fin de l'année 2014. L'année 2016 aura donc été sa deuxième année de fonctionnement.

Elle a rendu quarante-trois décisions sanctionnant des personnes, soit une augmentation de

son activité de 24 % par rapport à l'année 2015. Trente-cinq sanctions ont visé des personnes morales et trente-cinq sanctions des personnes physiques.

Sur saisine du ministre de l'économie, onze affaires examinées ont concerné des agences immobilières et neuf des entreprises de domiciliation. Elles ont consisté principalement en des avertissements et des interdictions temporaires d'exercice de l'activité allant de trois mois à trois ans. Ces interdictions ont été assorties de sursis. Les sanctions pécuniaires se sont échelonnées de 1 000 à 200 000 euros avec sept sanctions d'un montant compris entre 10 000 et 20 000 euros. Les sanctions les plus graves étaient plus élevées que l'année précédente. Cela a pu tenir à la gravité des manquements mais aussi au fait, comme la Commission l'avait indiqué dans son précédent rapport, que l'ignorance de leurs obligations par les professionnels peut plus difficilement être invoquée comme circonstance atténuante avec les années qui passent.

En 2016, pour la première fois, la Commission nationale des sanctions a eu à connaître, sur saisine du ministre de l'intérieur, de deux cas de casinos et de cercles de jeux. Elle a constaté à cette occasion qu'à la différence des autres professionnels, la loi ne prévoyait de sanction pour méconnaissance des obligations applicables qu'à l'égard des personnes physiques, les personnes morales ne pouvant être sanctionnées. L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le

blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a mis fin à cette exception.

En revanche l'ARJEL, autorité de contrôle des opérateurs de jeux et paris en ligne, n'a toujours pas saisi la Commission. Faute de disposer des éléments lui permettant de considérer que ces entreprises seraient, en ce qui concerne leurs obligations en matière de prévention du blanchiment de capitaux, dans une situation différente de celles des entreprises des autres professions, la Commission a interrogé le président de l'ARJEL sur les raisons de cette situation.

De manière plus générale, comme pour les dossiers qu'elle avait examinés en 2014 et en 2015, il est apparu à la Commission nationale des sanctions que la méconnaissance de leurs obligations par des professionnels n'était pas le fait de cas isolés mais révélait encore une ignorance largement partagée de leurs obligations par un grand nombre d'entreprises. Même si des progrès semblent se dessiner, le retard dans ce domaine demeure préoccupant. Il apparaît donc que beaucoup reste à faire.

L'année 2016 aura aussi été marquée par la publication de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 qui, notamment, transpose la 4^e directive européenne du 20 mai 2015.

Elle donne compétence à la Commission à l'égard de trois professions désormais astreintes à des obligations en matière de prévention du blanchiment de capitaux :

- celles qui se livrent habituellement au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art ;
- celles qui se livrent au commerce de certains biens (pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, objets d'ameublement et de décoration d'intérieur, produits cosmétiques, produits textiles, maroquinerie, produits gastronomiques, horlogerie et arts de la table) et acceptent des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique ;
- et enfin les agents sportifs.

Cette réforme traduit donc une extension importante des compétences de la Commission qui sera désormais l'autorité de sanction des manquements aux dispositions de prévention des risques de blanchiment de l'ensemble des professions n'appartenant pas au secteur bancaire et financier ou n'ayant pas d'ordre professionnel ou d'organisme disciplinaire.

Enfin, chacun en est bien conscient, l'intensité de la menace terroriste n'a pas faibli en 2016 comme l'a tragiquement illustré l'attentat de Nice du 14 juillet dernier.

Il faut rappeler ici que dans l'exercice de ses compétences la Commission nationale des sanctions est un des acteurs de la lutte contre le financement du terrorisme et qu'elle est pleinement investie de sa responsabilité.

Mais la Commission tient aussi à rappeler que chaque professionnel astreint à mettre en œuvre des dispositifs de prévention des risques de blanchiment et de financement du terrorisme, a une responsabilité propre, individuelle.

De leur côté les organisations professionnelles ont également une responsabilité propre : contribuer à mieux faire connaître ces obligations à leurs adhérents et les aider à mieux les appliquer, notamment en diffusant les informations nécessaires, utiles et pratiques auprès de ceux-ci. Les modifications apportées au code monétaire et financier par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 et les nouvelles obligations qui en découlent en est, en ce début d'année, le meilleur exemple.

Francis Lamy

CHAPITRE I

PRÉSENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE I.

PRÉSENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

L'opération de blanchiment des capitaux permet de dissimuler ou de maquiller la nature, la source ou le propriétaire véritable de ces capitaux afin de les convertir en profits qui semblent licites et de rendre difficile la preuve de leur origine délictueuse. Le blanchiment contribue donc au développement des activités illégales et au financement du terrorisme en rendant plus difficile la détection des circuits utilisés. C'est pour lutter contre ce type d'opérations que le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a été mis en place. L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 qui transpose en droit français la 4^e directive européenne du 20 mai 2015 a renforcé ce dispositif afin de se doter d'outils plus complets.

La Commission nationale des sanctions est l'un des acteurs français de ce dispositif. Elle a été instituée par la loi auprès du Ministre de l'économie et est régie par les dispositions du code monétaire et financier¹.

Sa création répond à la volonté des autorités françaises d'assurer, conformément à leurs engagements européens et internationaux, la pleine application et le plein respect du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme par les professions qui y sont soumises.

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 a renforcé le rôle de la Commission nationale des sanctions en élargissant sa compétence à de nouvelles professions.

¹ Articles L.561-38 et suivants et articles R.561-43 et suivants du code monétaire et financier.

1

LA MISSION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La Commission nationale des sanctions est une **institution indépendante chargée de sanctionner les manquements aux obligations issues du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** commis par les professions soumises à ce dispositif mais qui n'appartiennent pas au secteur bancaire et financier et qui ne disposent pas d'un ordre professionnel ou d'un organisme disciplinaire. Ces obligations sont présentées dans l'annexe 1.

Les professionnels relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions sont les suivants :

- les intermédiaires immobiliers: les professionnels exerçant les activités mentionnées aux 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 8^o et 9^o de l'article 1^{er} de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce. L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 a étendu son périmètre pour couvrir l'intervention de ces professionnels lors de la conclusion de contrats de location sur des biens immobiliers et non plus seulement de vente. Les syndicats de copropriété sont également couverts par le dispositif depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové ;
- les personnes exerçant l'activité de domiciliation mentionnée aux articles L. 123-11-2 et suivants du code de commerce ;
- les professionnels du secteur des jeux et paris: les opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, de l'article L.321-1 et L.321-3 du code de la sécurité intérieure, de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923, de l'article 9 de la loi du 28 décembre 1931, de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 et

de l'article 42 de la loi de finances pour 1985 et leurs directeurs des jeux et représentants légaux. Il s'agit des casinos, des cercles de jeux, du PMU et de la Française des jeux. Avant l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, seuls les directeurs des jeux et représentants légaux de ces opérateurs étaient couverts. La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a également assujéti et soumis à la compétence de la Commission nationale des sanctions les casinos installés à bord de navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français ;

— les professionnels du secteur des jeux et paris en ligne : les opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne et leurs représentants légaux. Avant l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, seuls les représentants légaux des opérateurs étaient couverts ;

— les personnes se livrant habituellement au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ;

— les personnes acceptant des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret et se livrant au commerce de certains biens (pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, objets d'ameublement et de décoration d'intérieur, produits cosmétiques, produits textiles, maroquinerie, produits gastronomiques, horlogerie et arts de la table), depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ;

— les personnes exerçant l'activité d'agents sportifs mentionnés à l'article L.222-7 du code du sport, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016.

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 a ainsi élargi la compétence de la Commission :

— Pour les professions qui relevaient déjà de sa compétence, elle connaîtra désormais des manquements commis par les professions de l'immobilier lorsqu'elles interviennent pour la conclusion de contrats de location et non plus simplement pour la vente de biens immobiliers ou de fonds de commerce. Elle pourra aussi sanctionner les opérateurs de jeux et de paris eux-mêmes et non plus seulement leurs représentants légaux et dirigeants des jeux comme auparavant.

— De plus, trois nouvelles catégories de professionnels sont incluses dans le périmètre de la Commission : les marchands d'antiquités et d'œuvres d'art, les marchands de certains biens acceptant les paiements en espèce ou en monnaie électronique supérieurs à un seuil fixé par décret et les agents sportifs.

Il appartiendra aux autorités de contrôle de s'organiser pour pouvoir saisir rapidement la Commission nationale des sanctions des dossiers des contrôles qu'elles auront menés faisant apparaître des manquements que les professionnels concernés auraient pu commettre.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa mission, la Commission se réserve la possibilité, en application de l'article L.561-27 du code monétaire et financier, de communiquer à Tracfin les informations qui pourraient être nécessaires à l'accomplissement de la mission de ce service et dont elle aurait connaissance.

Les autres professions soumises au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme relèvent d'autres autorités : la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, pour les professionnels du secteur bancaire et financier et l'ordre professionnel ou l'organisme disciplinaire compétent pour les autres professions (les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, les experts-comptables et les commissaires aux comptes).

La Commission nationale des sanctions est désormais compétente pour toutes les autres professions assujétiées au dispositif.

Les autorités en charge de sanctionner les manquements à ce dispositif veillent ainsi à l'effectivité de sa mise en œuvre. Les délits de blanchiment ou de financement du terrorisme, régis par les dispositions du code pénal, relèvent, en revanche, des juridictions pénales.

Contrairement à ces infractions, le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ne s'applique qu'à certaines professions plus exposées à des risques d'opérations de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

Ainsi, s'agissant du secteur de l'immobilier, les biens immobiliers peuvent-ils permettre des

investissements de valeur élevée et à fort rendement et leur valeur peut donner lieu à une sous ou à une surévaluation, vecteurs d'intégration des fonds d'origine illicite dans l'économie légale. Le risque de blanchiment existe pour des opérations dans le secteur de luxe et de prestige, mais aussi pour des opérations portant sur des actifs d'une valeur plus modeste, qui peuvent être utilisés par exemple pour blanchir des profits issus du trafic de stupéfiants ou de fraude fiscale. Ces risques sont renforcés lorsque l'acquisition est financée par un apport personnel, mais également lorsqu'elle est financée totalement ou partiellement par emprunt². L'investissement dans l'immobilier peut être d'autant plus utilisé qu'il peut assurer des rémunérations attractives dans un environnement de taux faibles sur les marchés financiers. Les contrats de location de ces actifs peuvent aussi être utilisés à des fins de blanchiment, en particulier lorsque les loyers sont payés en espèces avec des fonds ayant une origine illégale. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 a étendu le dispositif légal à l'activité des agents immobiliers intervenant pour la conclusion des contrats de location immobilière.

Les sociétés de domiciliation peuvent également être utilisées dans le cadre de montages financiers destinés à masquer l'origine des fonds ou leur bénéficiaire effectif et ainsi blanchir de l'argent ou financer le terrorisme à travers des entités légales. Les sociétés domiciliées sont omniprésentes dans les schémas de collecte et d'évasion fiscale, notamment par l'utilisation de « sociétés taxi » auxquelles sont confiées des espèces issues d'un réseau criminel et utilisées par des sociétés intensives en main d'œuvre, comme celles du secteur du bâtiment, de la sécurité et du gardiennage ou de l'hôtellerie-restauration.

Les activités de paris et jeux peuvent aussi être utilisées pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle, en particulier lorsque le taux de retour sur les mises est suffisamment élevé. D'autres vecteurs de blanchiment existent, comme le rachat de tickets de jeux gagnants dans les jeux de grattage ou les paris hippiques car il permet d'obtenir un justificatif de la provenance des fonds. L'implantation

des opérateurs de jeux et paris dans des zones urbaines à forte activité criminelle présente aussi un risque élevé par l'utilisation de quantités importantes d'espèces d'origine frauduleuse. Le secteur des jeux et paris en ligne est exposé à des risques particuliers. L'activité de paris sportifs en ligne a connu une croissance importante en 2016, en raison, notamment, d'événements sportifs très attractifs pour les joueurs, comme la coupe de l'UEFA Euro 2016 et les jeux olympiques de Rio.

Le marché de l'art est également un vecteur possible de blanchiment des capitaux selon des modalités différentes, avec notamment le risque de fraudes (y compris la vente de biens faux ou d'attributions frauduleuses) et l'utilisation de ports francs ou de trusts. Le marché des antiquités est particulièrement exposé au risque de financement du terrorisme du fait du pillage des antiquités sur les sites archéologiques, notamment ceux situés en zone de guerre au Proche et au Moyen-Orient. Ces professionnels sont ainsi directement exposés à ce risque.

Le paiement en espèces d'un montant élevé pour l'acquisition de biens de luxe expose les professionnels concernés à des risques de blanchiment des capitaux, particulièrement lorsque les biens peuvent être facilement revendus, sans perte d'argent ou acquis par une clientèle en grande partie d'origine étrangère.

Les agents sportifs sont également exposés à ces risques pour plusieurs raisons. Le secteur est, à l'échelle internationale, connu pour être perméable aux intérêts criminels. Les sommes engagées dans les opérations de transfert de joueurs peuvent porter sur des montants très élevés et largement surévalués. Le caractère international des opérations les plus importantes contribuent aussi à ces risques, qui peuvent être réalisés en recourant à des législations présentant des degrés de vigilance variables ou à des paradis fiscaux.

Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme font ainsi peser sur l'ensemble de ces secteurs professionnels une menace élevée.

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme revêt une importance qui s'est accrue depuis plusieurs années et, en particulier, au cours des derniers mois, par le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et la prévention et la répression du financement du terrorisme. Elle contribue à la sécurité intérieure et au bon fonctionnement de la concurrence. Elle permet aussi aux professionnels assujettis au

² La lettre d'information de *Tracfin* n° 13 de juin 2016, consacrée au secteur de l'immobilier, présente cinq cas pratiques de risques de blanchiment des capitaux : l'achat immobilier par une personne politiquement

exposée ; l'origine illégale des fonds, issus de la fraude fiscale ; le faux compromis de vente ; l'achat pour le compte d'une personne tierce et l'utilisation du compte d'un tiers pour une opération de blanchiment.

dispositif de se prémunir contre le risque d'être associés à leur insu à une opération de blanchiment ou de financement du terrorisme qui pourra mettre en cause leur réputation voire leur existence même.

2

LA COMPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La Commission nationale des sanctions est composée d'un conseiller d'État, président, désigné par le vice-président du Conseil d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes, ainsi que de quatre personnalités qualifiées en matière juridique ou économique (article L.561-9 du code monétaire et financier).

Le président et les membres de la Commission, ainsi que leurs suppléants, sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel (article L.561-39 du code monétaire et financier).

Son secrétaire général est nommé par un arrêté du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur.

La composition de la Commission nationale des sanctions est la suivante :

M. Francis Lamy, conseiller d'État, président de la Commission nationale des sanctions.

Sont également membres de la Commission nationale des sanctions :

M. Michel Arnould, conseiller honoraire à la Cour de cassation, en qualité de membre titulaire, et Mme Magali Ingall-Montagnier, conseiller à la Cour de cassation, en qualité de membre suppléant ;

Mme Hélène Morell, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de membre suppléant ;

M. Gilles Duteil, directeur du groupe européen de recherche sur la délinquance financière et la criminalité organisée (DELFIPO) de l'Université d'Aix-Marseille, en qualité de membre titulaire, et Mme Juliette Lelieur, maître de conférences à l'Université de Strasbourg, en qualité de membre suppléant ;

Me Jean-Philippe Fruchon, notaire, secrétaire du bureau du Conseil supérieur du notariat, en qualité de membre titulaire, et Me Dominique Garde, notaire, président de la Commission de lutte contre le blanchiment du Conseil supérieur du notariat, en qualité de membre suppléant ;

M. Luc Retail, directeur de la Sécurité des Opérations Financières de la Banque Postale, en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Pierre Zanoto, conseiller à la Cour de cassation et vice-président du Haut conseil du commissariat aux comptes, en qualité de membre suppléant ;

M. Xavier de La Gorce, administrateur civil hors-classe (honoraire), en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Pierre Martignoni-Hutin, sociologue, en qualité de membre suppléant.

Son secrétaire général est M. Emmanuel Susset.

CHAPITRE II

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE II.

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

1

LA SAISINE DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Elle est saisie par le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget, le ministre de l'intérieur, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et les fédérations sportives des rapports établis par les autorités chargées du contrôle des professionnels concernés. Les contrôles sont réalisés par les autorités suivantes :

- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour les intermédiaires immobiliers et les sociétés de domiciliation ;
- le Service central des courses et jeux (SCCJ) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), pour les professionnels du secteur des jeux et des paris ;
- l'ARJEL, pour les professionnels du secteur des jeux et des paris en ligne ;
- la Direction générale des douanes et des droits indirects, pour les personnes se livrant habituellement au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ;
- les fédérations sportives, pour les agents sportifs, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016.

Depuis 2014, la Commission nationale des sanctions a été saisie de soixante-deux rapports portant sur des professionnels des secteurs de l'intermédiation immobilière et de la domiciliation. Le ministre de l'Intérieur l'a saisie de trois dossiers relatifs au secteur des jeux et paris. L'ARJEL ne l'a pas saisie.

La Commission devra aussi être en mesure d'examiner rapidement des dossiers portant sur les professionnels que l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 a fait entrer dans sa compétence. Ils étaient pour la plupart assujettis à ce dispositif depuis au moins 2009. Les autorités chargées du contrôle de ces professions doivent donc s'organiser rapidement pour pouvoir exercer leur mission et saisir la Commission des manquements qu'ils relèveraient à l'occasion de leurs contrôles.

2

LA PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Après la saisine par les autorités compétentes des rapports établis à la suite des contrôles effectués (article L.561-38 du code monétaire et financier), le secrétaire général de la Commission nationale des sanctions adresse une lettre de notification des griefs par recommandé aux personnes mises en cause. Dans ce cadre, il ne peut recevoir aucune instruction.

Les personnes mises en cause sont ainsi informées des manquements qui pourraient leur être reprochés et qu'elles peuvent présenter des observations écrites dans un délai de trente jours à compter de la réception de la lettre de notification (article R.561-47 du code monétaire et financier).

Un rapporteur désigné par le Président parmi les membres de la Commission établit un rapport sur le dossier en vue de l'audience. Il ne peut recevoir aucune instruction. Le rapport qu'il établit est communiqué aux personnes mises en cause avant l'audience.

Les personnes mises en cause sont convoquées à l'audience par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et peuvent se faire assister par un conseil de leur choix (article R.561-48 du code monétaire et financier).

Le président envoie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception la composition de la Commission nationale des sanctions afin que les personnes mises en cause puissent demander la récusation de l'un des membres s'il existe une raison sérieuse de douter de l'impartialité de celui-ci (article R.561-49 du code monétaire et financier).

La séance de la Commission peut être publique à la demande des personnes mises en cause. Cependant, le président peut interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de la séance pour préserver l'ordre public ou lorsque la publicité est

susceptible de porter atteinte au secret des affaires ou à tout autre secret protégé par la loi (article R.561-50 du code monétaire et financier).

La Commission nationale des sanctions statue, hors la présence du rapporteur de l'affaire (L.561-42 du code monétaire et financier), au vu de l'ensemble des pièces du dossier (rapport d'enquête et rapport du rapporteur, en particulier). La Commission souligne l'importance de l'audience pour lui permettre de prendre une décision.

La décision est motivée. Le montant et le type de la sanction infligée sont fixés en tenant compte, notamment, de la gravité et de la durée des manquements, du degré de responsabilité de l'auteur des manquements, de sa situation financière, de l'importance des gains qu'il a obtenus ou des pertes qu'il a évitées, de son degré de coopération lors du contrôle et de la procédure devant la commission ainsi que des manquements qu'il a précédemment commis et, s'ils peuvent être déterminés, des préjudices subis par des tiers du fait des manquements (article L.561-40 du code monétaire et financier).

En cas de manquement par une personne assujettie à tout ou partie des obligations lui incombant, la Commission nationale des sanctions peut également sanctionner les dirigeants de cette personne ainsi que les autres personnes physiques salariées, préposées, ou agissant pour le compte de cette personne, du fait de leur implication personnelle dans ces manquements.

La décision est notifiée aux personnes concernées dans les meilleurs délais par lettre recommandée avec demande d' accusé de réception (article R.561-50 du code monétaire et financier). La décision est rendue publique dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne à cet effet.

Les décisions rendues par la Commission nationale des sanctions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction (article L.561-43 du code monétaire et financier) devant le tribunal administratif de Paris.

3 LES DÉCISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Au cours de l'année 2016, la Commission nationale des sanctions s'est prononcée sur vingt-deux dossiers et a sanctionné quarante-trois personnes (46 % étant des personnes morales et 54 % des personnes physiques). Depuis le lancement de ses travaux, elle a examiné quarante-trois dossiers et sanctionné soixante-dix-neuf personnes.

3.1. Les manquements sanctionnés

L'analyse des décisions rendues permet d'identifier **les catégories de manquements reprochés aux personnes sanctionnées**. La Commission a retenu cent quatre manquements en 2016.

Les décisions rendues en 2016 démontrent que, comme en 2015, l'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques (article L.561-32 du code monétaire et financier), qui représente environ 21 % du total des manquements retenus, a été systématiquement méconnue dans l'ensemble des dossiers examinés par la Commission. Les professionnels n'avaient pas mis en place de dispositif ou avaient mis en place un dispositif insuffisant et ne respectant pas les exigences légales. Ce manquement a des conséquences en chaîne car le professionnel qui n'a pas rempli cette obligation est plus difficilement en mesure de respecter les autres obligations qui lui sont applicables. Il est donc d'autant plus regrettable que ce manquement soit récurrent.

Outre ce manquement, comme en 2015, les manquements le plus souvent établis ont porté sur l'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client (article L.561-5 du code monétaire et financier), l'obligation de recueillir des informations et d'exercer une vigilance constante sur la relation d'affaire (article L.561-6 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).

D'autres manquements ont été plus rarement retenus par la Commission nationale des sanctions car ils étaient liés directement à une situation particulière dans laquelle se trouvait le professionnel. Ainsi, l'obligation de mettre en place des mesures de vigilance complémentaires (article L.561-10 du code monétaire et financier) et l'obligation de mettre fin ou cesser la relation d'affaire (article L.561-8 du

code monétaire et financier) représentent une part plus résiduelle de l'ensemble des manquements.

Pour la première fois, la Commission nationale des sanctions a retenu en 2016 des manquements à l'obligation de déclarer de soupçons à la cellule de renseignement financier Tracfin, alors qu'aucun dossier examiné auparavant n'avait permis de l'établir. Il a été retenu dans trois dossiers : un dossier concernait un professionnel du secteur de l'immobilier de luxe et de prestige, un dossier concernait un professionnel du secteur de la domiciliation et le dernier dossier un professionnel du secteur des jeux et paris.

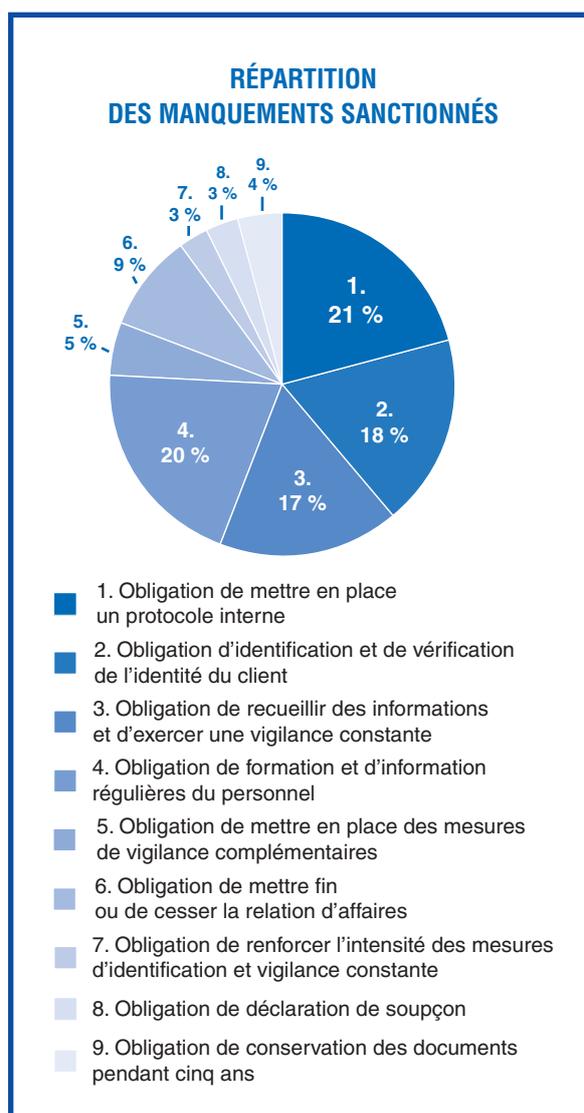
Si ce manquement constitue moins de 5 % du total des manquements sanctionnés en 2016, il est particulièrement important car cette obligation occupe une place fondamentale dans le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les déclarations de soupçons contribuent directement à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en permettant à Tracfin d'exercer sa mission. Le faible nombre de déclarations de soupçon réalisées par les professionnels relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions devrait conduire ces professionnels à modifier leurs pratiques dans ce domaine afin de s'organiser pour être en mesure de se conformer à cette obligation.

D'une manière générale, l'absence de connaissance du dispositif ou d'appréhension de ses enjeux a conduit ces professionnels à ne pas exercer leur activité professionnelle dans des conditions conformes aux exigences du code monétaire et financier s'imposant à eux.

Toutefois, la Commission nationale des sanctions a constaté qu'un certain nombre des professionnels contrôlés avait cherché à se mettre en conformité à la suite du contrôle ou du lancement de la procédure devant la Commission. Si cela n'est pas de nature à remettre en cause l'existence des manquements constatés, cette attitude démontre une prise de conscience par ces professionnels, dont la Commission

nationale des sanctions tient compte lorsqu'elle fixe la sanction.



3.2. Les sanctions prononcées

L'article L.561-40 du code monétaire et financier précise les sanctions que peut prononcer la Commission nationale des sanctions : l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire d'exercice de l'activité ou d'exercice de responsabilités dirigeantes au sein d'une personne morale exerçant cette activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ainsi que le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle. La sanction de l'interdiction temporaire d'exercice peut être assortie du sursis. Le code monétaire et financier prévoit aussi que la Commission peut prononcer, à la place ou en plus 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 public³.

³ Décret du 9 février 2016 portant délégation de signature en application duquel les premières

sanctions pécuniaires ont été recouvrées par le Trésor public.

La Commission peut aussi décider que les sanctions feront l'objet d'une publication aux frais de la personne sanctionnée dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne. L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 précise les cas dans lesquelles les décisions seront publiées de manière anonyme.

Elle peut enfin décider de mettre à la charge de la personne sanctionnée tout ou partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés.

Dans le cadre de son activité en 2016, la Commission nationale des sanctions a retenu soixante-dix sanctions. Elle a utilisé l'ensemble des sanctions prévues par le code monétaire et financier, à l'exception du retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.

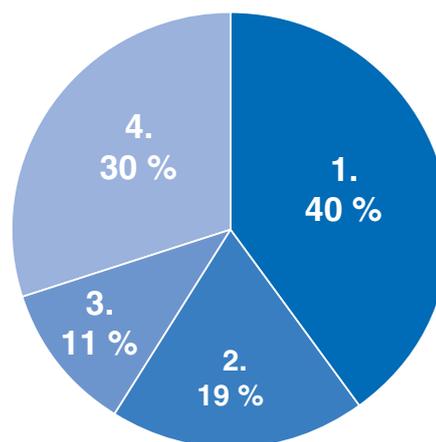
L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité a représenté près de 30% des sanctions prononcées devant le blâme (11%) et l'avertissement (19%). Les interdictions d'exercice ont été assorties d'un sursis. Les sanctions pécuniaires ont représenté 40% des sanctions.

Pour l'année 2016, tant en raison de la situation des personnes concernées que de la gravité de leurs manquements, la Commission nationale des sanctions a retenu certaines sanctions pécuniaires d'un montant plus élevé que celles décidées antérieurement. Quatorze sanctions pécuniaires (sur un total de vingt-huit) ont atteint un montant supérieur ou égal à 5 000 euros. Sept sanctions pécuniaires avaient eu un montant compris entre 10 000 et 20 000 euros. Une sanction pécuniaire d'un montant de 200 000 euros (dossier n° 2015-15) a été prononcée.

La Commission nationale des sanctions a également décidé de manière quasi-systématique la publication des sanctions dans un but d'information des professionnels concernés. Dans la très grande majorité des dossiers, la publication sans mention du nom des personnes sanctionnées a été privilégiée. Dans la plupart des dossiers, la Commission a décidé la publication des sanctions dans deux journaux.

Enfin, la Commission a décidé dans quatre dossiers de mettre une partie des frais de contrôle à la charge de l'une des personnes sanctionnées qui avait été contrôlée à plusieurs reprises, sans se mettre en conformité.

REPARTITION DES SANCTIONS PRONONCÉES



- 1. Sanction pécuniaires
- 2. L'avertissement
- 3. Le blâme
- 4. L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans

La Commission a constaté des réactions différentes des personnes mises en cause pendant les procédures. Alors que certains professionnels prennent rapidement des initiatives destinées à se mettre en conformité, d'autres réagissent plus tardivement et ne se mettent pas en situation d'exercer leur activité en respectant leurs obligations le jour de l'audience.

Tout en dépendant des particularités de chaque situation, plusieurs critères ont pu influencer l'appréciation des manquements sanctionnés par la Commission nationale des sanctions, parmi lesquels : le nombre de manquements constatés, le volume d'activité qui avait pu être concerné par les manquements constatés, la particularité des risques liés au secteur d'activité du professionnel, en particulier, pour les agents immobiliers, l'immobilier de luxe et de prestige, la réitération des manquements, notamment lorsque plusieurs contrôles successifs avaient eu lieu, la réaction des professionnels au contrôle réalisé ou au lancement de la procédure devant la Commission et la volonté des professionnels de se mettre en conformité avec le dispositif.

PRÉSENTATION DE CERTAINES DÉCISIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

4.1. Décision du 21 mars 2016 (dossier n° 2015-15):

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur une société exploitant un réseau d'agences immobilières du secteur du luxe et de prestige.

La société avait fait l'objet de plusieurs contrôles et de deux rappels de réglementation par la DGCCRF en raison du non-respect des obligations applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Trois années s'étaient écoulées entre le premier contrôle et le dernier contrôle qui mettait en évidence la persistance de manquements. En particulier, la société ne disposait pas de systèmes d'évaluation et de gestion des risques, bien que leur mise en place soit fondamentale dans le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

La Commission a retenu dans ce dossier cinq griefs. Elle a considéré que les manquements constatés lors du contrôle dont elle avait été saisie présentaient une particulière gravité. L'activité de la société présentait des risques élevés et aurait justifié une attention particulière au respect des obligations applicables. La société avait fait l'objet de trois contrôles sur une durée de trois ans, mais bien qu'elle ait commencé à prendre des initiatives après le dernier contrôle, elle n'était pas en conformité avec ses obligations au jour de l'audience.

La Commission a retenu contre la société une interdiction temporaire d'exercice de son activité pour une durée de trois ans, avec sursis, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 200 000 euros et la prise en charge d'une partie des frais de contrôle à hauteur de 1 500 euros. Elle a condamné son président à une sanction pécuniaire d'un montant de 15 000 euros. Elle a décidé la publication des sanctions dans trois journaux.

4.2. Décision du 12 avril 2016 (dossier n° 2015-16):

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur une société exploitant deux agences situées dans la région parisienne et spécialisées dans l'immobilier de luxe et de prestige.

L'examen de ce dossier a été l'occasion pour la Commission de retenir pour la première fois le manquement à l'obligation de déclaration de soupçons à la cellule Tracfin. Un professionnel assujéti doit réaliser une déclaration de soupçons lorsqu'il sait ou a des raisons de penser que les sommes engagées dans une opération proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme. La société avait apporté son concours à deux opérations d'acquisition réalisées la même année par la même personne, qui ne résidait pas en France. Ces opérations portaient sur des biens dont la valeur s'élevait chacun à près de quatre millions d'euros et avaient été financées exclusivement par apport personnel. La société ne disposait pas de renseignements suffisants ni de justificatifs probants, en particulier sur les revenus, le patrimoine du client et l'origine des fonds ayant permis ces acquisitions. La Commission a considéré que cette situation aurait dû la conduire à réaliser une déclaration de soupçons.

Au total, sept griefs ont été établis dans ce dossier. La Commission a sanctionné la société par une interdiction temporaire d'exercice de son activité pour une durée d'un an, avec sursis, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 20 000 euros. Elle a condamné son dirigeant à une interdiction temporaire d'exercice de son activité pour une durée d'un an, avec sursis, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 10 000 euros. Elle a décidé la publication des sanctions dans deux publications.

4.3. Décision du 4 mai 2016 (dossier n° 2015-24):

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle effectué au sein d'une société de domiciliation exploitant plusieurs implantations en France. Cette société était la filiale d'un groupe international comptant de nombreuses implantations dans le monde.

La Commission a considéré que cinq griefs étaient établis. En particulier, il n'existait pas au moment du contrôle de protocole interne même si la société prétendait mettre en œuvre les procédures de contrôle et de vigilance existant au sein du groupe. Elle ne respectait pas ses obligations de vérification de l'identité de ses clients et des bénéficiaires effectifs ni ne recueillait les informations requises au titre de la connaissance de ses clients et de la relation d'affaires. La société avait indiqué que ces manquements n'avaient pas un caractère délibéré, mais résultaient de la méconnaissance de ses collaborateurs. La Commission a considéré

que cette circonstance n'exonérait pas la société de sa responsabilité ni ne pouvait l'atténuer, dès lors qu'elle était tenue de former et d'informer ses collaborateurs.

La Commission a retenu contre la société une interdiction temporaire d'exercice de son activité pour une durée de six mois, avec sursis, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 20 000 euros. Elle a condamné sa gérante à un avertissement.

4.4. Décision du 4 juin 2016 (dossier n° 2015-20) :

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle effectué dans une agence immobilière appartenant à une société exploitant un réseau d'une vingtaine d'agences en Ile-de-France.

La société avait adopté un document relatif à une procédure d'évaluation des risques contenant des indications générales et des extraits des lignes directrices de la DGCCRF. En revanche, ce document ne contenait pas d'évaluation des risques suffisante et adaptée à la société permettant d'apprécier les risques qu'elle pourrait rencontrer dans son activité ni ne précisait les procédures qui devraient être mises en œuvre pour la gestion des différents risques. Le système existant n'était pas appliqué dans l'intégralité des agences, alors que la société était tenue d'assurer sa bonne exécution dans l'ensemble de son réseau. Le grief sur l'absence de mise en place de systèmes d'évaluation et de gestion des risques était ainsi établi.

La Commission a retenu d'autres griefs, comme le manquement à l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires, l'un des clients de la société étant domicilié en Iran et y exerçant son activité professionnelle. Ce pays figurant sur l'une des listes du GAFI des pays non coopératifs, la société aurait dû, en application de l'article L.561-10 du code monétaire et financier, appliquer des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de son client.

La Commission a aussi retenu le manquement à l'obligation de conserver les documents relatifs aux opérations effectuées pendant cinq ans, la société devant s'y conformer, même si, comme elle le prétendait, les notaires intervenant sur les dossiers conservaient ces documents.

La société avait pris des mesures pour se mettre en conformité, mais la Commission ne pouvait pas

établir que la société respectait ses obligations au moment du contrôle.

La Commission a sanctionné la société d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 20 000 euros et son président d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 10 000 euros. Elle a décidé la publication des sanctions dans deux journaux.

4.5. Décision du 29 juin 2016 (dossier n° 2015-36) :

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur un casino. Cet établissement était géré par une société appartenant à un groupe exploitant plusieurs casinos.

À l'occasion de l'examen de ce dossier, la Commission a constaté que le cadre français ne permettait pas de sanctionner les opérateurs de jeux et paris eux-mêmes, mais seulement leurs représentants légaux et collaborateurs (directeurs des jeux). En effet, si la 3^e directive du 26 octobre 2005 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévoyait l'assujettissement des casinos au dispositif, « *il résulte, toutefois, des termes mêmes de l'article L.561-2, 9° du COMOFI, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, que seuls les « représentants légaux » et « directeurs responsables » des opérateurs de jeux et paris autorisés sur le fondement des articles L.321-1 et L.321-3 du code de la sécurité intérieure, sont assujettis aux obligations* ». Seuls les représentants légaux et les directeurs des jeux pouvaient ainsi être sanctionnés par la Commission.

Cette situation soulevait des difficultés, notamment parce qu'elle ne permettait pas de faire assumer aux opérateurs leur pleine responsabilité dans ce domaine. L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 a corrigé cette situation en assurant désormais l'assujettissement exprès des opérateurs dans le dispositif et la possibilité de les mettre en cause en cas de manquements à leurs obligations.

La CNS a retenu deux griefs à l'encontre du représentant légal et du directeur des jeux et sanctionné le premier par un blâme et une sanction pécuniaire de 15 000 euros et le second par un blâme et une sanction pécuniaire de 1 000 euros.

4.6. Décision du 12 octobre 2016 (dossier n° 2015-21) :

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle effectué au sein d'une société de domiciliation installée à Paris depuis vingt ans.

La société proposait des tarifs de domiciliation attractifs en visant une clientèle de très petites entreprises. Sa clientèle se composait d'environ mille cinq cents sociétés avec un taux de rotation élevé de ses clients. Depuis sa création, elle avait domicilié plus de dix mille sociétés. Son chiffre d'affaires annuel était d'environ 300 000 euros.

Elle avait fait l'objet d'un précédent contrôle et d'un rappel de réglementation par la DGCCRF en raison du non-respect des obligations applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. La DGCCRF avait ensuite réalisé un deuxième contrôle plus de trois ans après sa première intervention.

La Commission a retenu huit griefs, parmi lesquels un manquement à l'obligation de déclaration de soupçons. La société n'était toujours pas en conformité avec ses obligations au moment de l'audience, même si des initiatives avaient commencé à être prises. La Commission a considéré que les manquements présentaient une particulière gravité alors son activité, caractérisée par un taux de rotation élevé de clients, aurait justifié une attention particulière au respect des obligations applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

La Commission a condamné la société et son gérant à une interdiction temporaire d'exercice de l'activité de domiciliation pour une durée d'un an avec sursis et des sanctions pécuniaires de 5 000 et de 1 000 euros. Elle a décidé la prise en charge d'une partie des frais de contrôle à hauteur de 1 500 euros. Elle a décidé la publication des sanctions avec mention du nom des personnes sanctionnées dans deux journaux.

5

PARTICIPATION AUX TRAVAUX DU COLB

Le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) est chargé de la coordination des services de l'État et des autorités de contrôle dans ce secteur, afin de renforcer l'efficacité de ce dispositif et de favoriser la concertation avec les professionnels inclus dans le dispositif. Il contribue en particulier à la préparation de l'analyse nationale des risques.

La Commission nationale des sanctions a participé aux réunions du COLB en 2016 et a eu l'occasion d'y présenter ses travaux et les principaux constats qui pouvaient être faits dans ce cadre.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS ET REMARQUES DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE III

PROPOSITIONS ET REMARQUES DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

À l'occasion de ce rapport d'activité, la Commission nationale des sanctions souhaite formuler plusieurs propositions et remarques sur la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme :

1

LES PROFESSIONNELS DOIVENT PRENDRE TOUTES LES DISPOSITIONS POUR APPLIQUER LE RÉGIME EN VIGUEUR DEPUIS L'ORDONNANCE DU 30 JANVIER 2009 AYANT TRANSPOSÉ LA 3^e DIRECTIVE DU 26 OCTOBRE 2005 ET ENCORE TRÈS LARGEMENT MÉCONNU. ILS DOIVENT SE PRÉPARER SANS DÉLAI À APPLIQUER LE NOUVEAU DISPOSITIF ISSU DE LA TRANSPOSITION DE LA 4^e DIRECTIVE

Le nouveau cadre issu de cette directive a été transposé par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016. Il renforce les obligations que doivent appliquer les professionnels.

Les professionnels étaient déjà assujettis à ce dispositif depuis la transposition de la 3^e directive de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme par l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009. Les modifications résultant de la 4^e directive ne remettent pas en cause l'économie générale du dispositif, mais renforcent certaines obligations applicables.

Il convient donc que les professionnels prennent les initiatives nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau cadre applicable issu de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, notamment pour ajuster leurs dispositifs d'évaluation et de gestion des risques (articles L.561-4-1 et L.561-32 du code monétaire et financier), pour prendre

en compte le renforcement de l'approche par les risques ou l'élargissement de la définition des personnes politiquement exposées, qui n'est plus limitée aux personnes résidant hors de France (article L.561-10 du code monétaire et financier).

2

L'INFORMATION SUR LE DISPOSITIF APPLICABLE DEVRAIT ÊTRE PLUS LARGEMENT DIFFUSÉE

Les réseaux et syndicats professionnels devraient davantage participer à la mobilisation de leurs adhérents.

Ainsi pourraient-ils proposer à leurs membres et à leurs adhérents l'organisation de formations destinées à leurs collaborateurs. Ces initiatives permettraient une diffusion de l'information utile aux professionnels et à leurs collaborateurs de manière homogène et adaptée aux particularités de chaque profession.

Au titre de l'information de leurs membres et adhérents, les réseaux et syndicats professionnels pourraient contribuer à la diffusion de l'information contenue dans les rapports annuels de Tracfin sur son activité et sur les tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme⁴. Ces rapports présentent et analysent des exemples de situations et de schémas à risques qui seraient ainsi mieux connus par

⁴ Les rapports sont consultables sur le site Internet de Tracfin. Le dernier rapport *Tendances et analyses des risques de blanchiment de capitaux*

et de financement du terrorisme en 2015 est consultable à l'adresse : http://www.economie.gouv.fr/files/tracfin_rapport_analyse_2015.pdf

les professionnels afin de leur permettre de mieux les identifier dans leur activité.

Les professionnels assujettis devant assurer la formation et à l'information régulière de leurs collaborateurs, une information particulière des collaborateurs sur les changements intervenus avec la 4^e directive du 20 mai 2015 et sa transposition en droit français par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 serait utile, selon des modalités que devra définir chaque professionnel (réunion interne, diffusion d'une note d'information ou organisation d'une formation par un intervenant extérieur, par exemple).

Les pouvoirs publics, notamment les autorités de contrôle et Tracfin, organisent des rencontres régulières avec les professionnels et leurs représentants, mais ces initiatives pourraient être renforcées. Ainsi, lors de la délivrance d'un agrément pour l'exercice de l'activité exercée ou de son renouvellement, une information pourrait être donnée aux professionnels pour leur rappeler leur assujettissement à ce dispositif et expliquer ses enjeux et les principales obligations qui en résultent.

A la demande du président du Syndicat national des professionnels de l'hébergement d'entreprises, celui-ci a été reçu par le Président de la Commission nationale des sanctions. A cette occasion, Francis Lamy a rappelé l'importance de la mobilisation de ces professionnels dans la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

3

LES PROFESSIONNELS DEVRAIENT PLEINEMENT PRENDRE EN COMPTE L'OBLIGATION DE METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES DE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Le manquement à cette obligation ayant été établi dans tous les dossiers examinés par la Commission nationale des sanctions, il conviendrait que les professionnels s'organisent pour qu'elle puisse être correctement mise en œuvre.

Les réseaux, groupes et associations professionnelles pourraient contribuer à la mobilisation de leurs adhérents et membres dans la mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques. Si cette démarche demeure personnelle et doit reposer sur la prise en compte de la situation du professionnel, ils pourraient contribuer à l'émergence de bonnes pratiques dans ce domaine

en mettant à la disposition de leurs adhérents et membres des outils et informations qui pourraient être pris en compte par les assujettis au dispositif.

4

LES PROFESSIONNELS DEVRAIENT MIEUX S'APPROPRIER LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION DE SOUPÇON

Malgré les risques présentés par leur activité, les déclarations de soupçon faites par professionnels assujettis n'appartenant pas au secteur bancaire et financier demeurent minoritaires : 2 817 déclarations sur un total de 43 231 déclarations, tous secteurs confondus, soit 6,5 % du total des déclarations⁵.

Si les déclarations réalisées par les casinos ont cru de 56 % en 2015 (passant de 270 à 422) et celles des autres opérateurs de jeux et paris de 15 % (de 185 déclarations à 212), elles ont diminué de manière importante pour les opérateurs de jeux et paris en ligne (146 déclarations en 2015 contre 450 en 2014).

Le secteur des professionnels de l'immobilier demeure encore plus en retrait avec seulement 35 déclarations pour un secteur exposé et environ 800 000 opérations réalisées annuellement, dont une part importante avec le concours d'un agent immobilier.

Bien que le nombre global de déclarations ait cru de 18 % en 2015, tous secteurs confondus, les sociétés de domiciliation n'ont réalisé que 3 déclarations au cours de l'année 2015. Les agents sportifs n'ont réalisé aucune déclaration.

Les professionnels doivent donc mieux appréhender et utiliser la procédure de déclaration de soupçon. Elle doit donner lieu à une attention particulière lors de l'adoption des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

À cette fin, les professionnels pourraient avant même toute déclaration désigner en leur sein la personne qui sera chargé de procéder à la déclaration de soupçon. Le code monétaire et financier n'exige pas une désignation *ex ante* d'un déclarant pour les professionnels qui n'appartiennent pas au secteur bancaire et financier, mais seulement à l'occasion de la première déclaration de soupçon (article R.561-23 du code monétaire et financier).

⁵ Tracfin, *Rapport annuel d'activité pour 2015*, p. 9.

Cependant, une désignation avant toute déclaration de soupçon pourrait permettre au professionnel de mieux anticiper cette opération et de mettre en place en amont les procédures appropriées.

La procédure de déclaration assure la confidentialité des déclarations et de l'identité de leur auteur. Elle peut être opérée par la procédure dématérialisée Hermes⁶.

La loi prévoit qu'aucune poursuite pénale ne peut être engagée contre le professionnel sur le fondement du secret professionnel ou de la dénonciation lorsqu'il a effectué de bonne foi la déclaration de soupçon (article L.561-22 du code monétaire et financier).

5

TOUTES LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE DOIVENT ÊTRE EN CAPACITÉ DE SAISIR LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS DES MANQUEMENTS COMMIS PAR LES PROFESSIONNELS ASSUJETTIS

Le ministre de l'économie et le ministre de l'intérieur ont saisi la Commission de manquements. L'ARJEL ne l'a jamais saisie **alors même que rien ne permet de considérer que les opérateurs de jeux et paris en ligne se trouvent plus en situation de respecter l'ensemble des obligations qui leur sont applicables dans ce domaine que les autres professions. La Commission nationale des sanctions a en conséquence interrogé le président de l'ARJEL sur les raisons de cette situation.**

L'adoption rapide par les autorités de contrôle, en relation avec Tracfin, de nouvelles lignes directrices ou l'ajustement de celles existantes, lorsque cela est nécessaire, par exemple après la publication de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, est ensuite apparue utile. Même si leur adoption ne conditionne pas l'application du dispositif, elles contribuent à l'information des professionnels et à leur compréhension du contenu et de la portée de leurs obligations.

6

LES PROFESSIONNELS DEVRAIENT PLUS RAPIDEMENT ET PLUS SYSTÉMATIQUEMENT SE METTRE EN CONFORMITÉ APRÈS LES CONTRÔLES RÉALISÉS ET LE LANCEMENT DE LA PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La Commission a constaté que les professionnels n'avaient pas tous la même réaction après un contrôle ou le lancement de la procédure devant la Commission.

Alors que certains professionnels prennent rapidement des initiatives destinées à se mettre en conformité, d'autres réagissent plus tardivement et ne se mettent ainsi pas en situation d'exercer leur activité en respectant leurs obligations le jour de l'audience. De manière plus grave encore, certains professionnels ont fait l'objet de plusieurs contrôles sur plusieurs années sans avoir été en mesure de se mettre en conformité.

La Commission attend des professionnels une réaction immédiate pour se mettre en conformité avec leurs obligations légales. Le professionnel devrait en particulier prioritairement se doter des systèmes d'évaluation et de gestion des risques et veiller à la formation et à l'information de ses collaborateurs.

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 prévoit que les autorités de contrôle peuvent adresser aux personnes contrôlées l'injonction de prendre les mesures appropriées pour se mettre en conformité avec leurs obligations, sans préjudice des sanctions qui peuvent être prononcées par la Commission nationale des sanctions (article L.561-36-2 du code monétaire et financier). Il serait souhaitable que cette innovation incite les professionnels à réagir plus rapidement après le contrôle lorsqu'une injonction leur aura été adressée. L'absence de réaction du professionnel après une injonction sera prise en compte par la Commission.

⁶ <http://www.economie.gouv.fr/tracfin/declarer>

ANNEXE I

LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS

ANNEXE I

LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS

Le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme impose plusieurs obligations aux professionnels afin de détecter les risques auxquels ils sont confrontés dans ce domaine et d'apporter les réponses appropriées.

L'application de ces obligations par chaque personne assujettie à ce dispositif est un facteur essentiel pour la détection et la dissuasion des tentatives de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 transposant la 4^e directive européenne du 20 mai 2015 a renforcé le dispositif français. Sans modifier de manière substantielle l'économie générale du dispositif, elle a procédé à plusieurs ajustements.

1

L'OBLIGATION DE METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES DE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Cette obligation est fondamentale pour permettre au professionnel de mettre en œuvre ses obligations. L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 a renforcé son contenu.

Les systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme permettent aux professionnels d'identifier, d'analyser et de comprendre les risques auxquels ils sont exposés afin d'appliquer des mesures de prévention, d'atténuation ou d'élimination des risques identifiés.

Ces systèmes comprennent deux volets :

— un volet préventif d'identification et d'évaluation des risques présentés par les activités du professionnel. A cette fin, le professionnel doit définir et mettre en place des dispositifs d'identification et d'évaluation des risques auxquels il est exposé et une politique adaptée à ces risques. Il doit élaborer en particulier une classification des risques « *en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds* » (article L.561-4-1 du code monétaire et financier) ;

— un volet opérationnel de gestion des risques. Le professionnel doit mettre en place une organisation et des procédures internes destinées à lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et tenant compte de son évaluation des risques (article L.561-32 du code monétaire et financier). Ainsi, en prenant en compte le volume et la nature de son activité ainsi que les risques présentés par les relations d'affaires qu'il établit, le professionnel détermine un profil de la relation d'affaires permettant d'exercer la vigilance constante prévue à l'article L.561-6 du code monétaire et financier. En tenant compte de la taille et de la nature de son activité, il désigne un responsable de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

2

LES OBLIGATIONS D'IDENTIFICATION ET DE CONNAISSANCE DU CLIENT

Le législateur impose deux obligations fondamentales :

— l'obligation d'identifier et de vérifier l'identité du client ou du bénéficiaire effectif ;
— l'obligation de recueillir les informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires. Le professionnel peut varier, sous certaines

conditions, l'intensité de ces deux obligations en fonction des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (articles L.561-9 à L.561-10-2 du code monétaire et financier).

2.1. L'obligation d'identifier et de vérifier l'identité du client

L'article L. 561-5 du code monétaire et financier fixe les modalités de mise en œuvre de cette obligation. Avant d'entrer en relation d'affaires avec son client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, **le professionnel doit l'identifier et, le cas échéant, identifier le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires**, par des moyens adaptés. Il doit vérifier ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant. Le professionnel doit identifier dans les mêmes conditions ses clients occasionnels et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, lorsqu'il soupçonne que l'opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme ou lorsque les opérations sont d'une certaine nature ou dépassent un certain montant.

2.2. L'obligation de recueillir des éléments sur l'objet et la nature de la relation d'affaires et de les actualiser

Cette obligation impose au professionnel de recueillir, **avant d'entrer en relation d'affaires avec un client, un certain nombre d'informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client** (article L.561-5-1 du code monétaire et financier) pour identifier des éléments pouvant présenter un risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Un arrêté du 2 septembre 2009 définit les éléments d'information susceptibles d'être recueillis par le professionnel auprès de son client afin de mettre en œuvre cette obligation⁷.

⁷ Arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de l'article R. 561-12 du code monétaire et financier et définissant des éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

L'article L.561-13 du code monétaire et financier prévoit que les opérateurs de jeux et paris mentionnés au 9° de l'article L.561-2 du code monétaire et financier sont tenus, outre les dispositions des articles L.561-5 et L.561-5-1 du code monétaire et financier, d'appliquer les mesures prévues à l'article L.561-13 du code monétaire et financier.

Les casinos sont tenus, après vérification, sur présentation d'un document probant, de l'identité des joueurs, de procéder à l'enregistrement de leurs noms et adresses lorsqu'ils échangent tous modes de paiement, plaques, jetons, tickets dont le montant excède un seuil fixé par décret. Ces informations sont consignées sur un registre spécifique et doivent être conservées pendant cinq ans. Les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques sont tenus de s'assurer, par la présentation de tout document écrit probant, de l'identité des joueurs misant ou gagnant des sommes supérieures à un montant fixé par décret et d'enregistrer les noms et adresses de ces joueurs, ainsi que le montant des sommes qu'ils ont mises ou gagnées. Ces informations doivent être conservées pendant cinq ans.

3

L'OBLIGATION DE METTRE FIN À LA RELATION D'AFFAIRES

Selon l'article L.561-8 du code monétaire et financier, lorsque que le professionnel assujéti n'est pas en mesure d'identifier son client et de vérifier son identité ou d'obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires, il est tenu de ne pas exécuter l'opération envisagée et n'établit ni ne poursuit aucune relation d'affaires.

4

L'OBLIGATION DE VIGILANCE CONSTANTE

Le professionnel doit exercer, pendant toute la durée de la relation d'affaires, une vigilance constante et pratiquer un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'il a de son client (article L.561-6 du code monétaire et financier). En effet, si une situation peut, au moment de l'entrée en relation d'affaires, ne présenter *a priori* aucun risque de blanchiment ou de financement du terrorisme, la situation d'un client peut évoluer et faire apparaître un risque qui n'existait pas au moment de l'entrée en relation d'affaires.

Le code monétaire et financier prévoit une déclinaison des obligations de vigilance en fonction de paramètres définis par le code monétaire et financier ou identifiés par le professionnel.

La loi impose au professionnel d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires lorsqu'il identifie une situation répondant à un cas mentionné à l'article L.561-10 du code monétaire et financier (par exemple, lorsque le client ou son représentant légal n'est pas physiquement présent). Le professionnel doit renforcer l'intensité de ses obligations d'identifier son client et de recueillir des éléments d'information si le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par une relation d'affaires, un produit ou une opération lui paraît élevé (article L.561-10-1 du code monétaire et financier). Enfin, lorsqu'une opération lui paraît particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraît pas avoir de justifications économiques ou d'objet licite, le professionnel doit se renseigner auprès de son client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie (article L.561-10-2 du code monétaire et financier).

5

L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DE SOUPÇON

Les professionnels assujettis sont tenus de déclarer à TRACFIN les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme, ainsi que les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret (article D.561-32-1 du code monétaire et financier). La seule tentative de réalisation de telles opérations doit donner lieu à déclaration de soupçon (article L.561-15, V du code monétaire et financier).

Lors de la première déclaration de soupçon, un déclarant et un correspondant TRACFIN devront être désignés (articles R.561-23 et R.561-24 du code monétaire et financier).

6

L'OBLIGATION DE CONSERVATION DES DOCUMENTS

Les professionnels doivent conserver pendant cinq ans, à compter de la clôture de leurs comptes ou de la cessation de leurs relations avec eux, les documents relatifs à l'identité de leurs clients habituels ou occasionnels. Ils conservent également, dans la limite de leurs attributions, pendant cinq ans à compter de leur exécution, les documents relatifs aux opérations faites par ceux-ci, ainsi que les documents consignants les caractéristiques des opérations lorsqu'ils ont effectué un examen renforcé (article L.561-12 du code monétaire et financier).

7

L'OBLIGATION DE FORMATION ET D'INFORMATION DU PERSONNEL

Les professionnels assujettis assurent la formation et l'information régulières de leurs personnels en vue du respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (article L.561-34 du code monétaire et financier). Cette obligation permet à l'ensemble du personnel de l'entité d'être sensibilisé aux enjeux en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et de connaître les procédures que le professionnel a mis en place pour détecter et gérer les risques en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et, le cas échéant, informer le déclarant TRACFIN pour qu'il effectue une déclaration de soupçon.

ANNEXE II

PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2016

ANNEXE II

PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2016

Cette annexe présente les principes essentiels dégagés par les décisions de la Commission nationale des sanctions.

1

LA RESPONSABILITÉ DE CHACUN DES PROFESSIONNELS ASSUJETTIS AU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME (L.561-2 DU COMOFI)

Chaque professionnel assujetti au dispositif doit appliquer ses obligations et ne peut s'en exonérer en invoquant l'intervention d'autres professionnels assujettis au dispositif (établissements de crédit, notaires, avocats...).

Décisions n° 2014-07 du 30 avril 2015 ; n° 2014-03 du 30 décembre 2014 ; n° 2014-07 du 25 mars 2015 ; n° 2015-01 du 18 mars 2015 ; n° 2015-02 du 15 avril 2015 ; n° 2015-06 du 20 août 2015 ; n° 2015-07 du 15 octobre 2015 ; n° 2015-09 du 22 juillet 2015 et n° 2015-11 du 17 novembre 2015.

2

LA MISE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES DE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME (L. 561-32 DU COMOFI)

a. La nécessité d'une formalisation minimale

Les systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme que doivent mettre en place les professionnels impliquent un minimum de formalisation. De simples pratiques ne suffisent pas (décisions n° 2014-07 du 30 avril 2015 ; n° 2014-01

du 12 novembre 2014 ; n° 2014-04 du 22 décembre 2014 ; n° 2014-06 du 4 mars 2015 et n° 2015-16 du 12 avril 2016).

Ainsi, l'organisation de simples réunions de travail ne permet pas de se conformer à cette obligation (décision n° 2015-18 du 14 octobre 2015).

b. Le contenu des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme (« protocoles internes »)

Les systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme ou « protocoles internes » doivent être individualisés et adaptés à la situation du professionnel concerné. Un document transmis par un réseau dont le professionnel est membre, ayant un caractère général et étant destiné à l'information de l'ensemble de ses membres sans prendre en compte la situation propre du professionnel assujetti à cette obligation, n'est pas conforme aux exigences du COMOFI (décision n° 2014-05 du 18 février 2015).

Le document doit contenir une classification des risques suffisante et adaptée à la société lui permettant d'apprécier les risques auxquels elle est exposée dans son activité (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2016 et n° 2015-16 du 12 avril 2016).

N'est pas conforme à l'article L.561-32 et à l'article R. 561-38 du COMOFI un document se limitant à une présentation du cadre légal et réglementaire applicable (décisions n° 2014-06 du 4 mars 2015, n° 2015-17 du 23 septembre 2015 et n° 2015-02 du 15 avril 2015).

Une note affichée dans les locaux de la société

relative aux relations commerciales de la société avec ses clients ne permet pas de se conformer à l'obligation de l'article L.561-32 du COMOFI (décision n°2014-07 du 30 avril 2015).

Une fiche client certifiant que les sommes engagées dans l'opération ne seraient pas d'origine délictueuse est insuffisante pour répondre aux exigences de cette obligation (décision n°2015-05 du 24 juin 2015).

3

L'OBLIGATION D'IDENTIFICATION ET DE VÉRIFICATION DE L'IDENTITÉ DU CLIENT (L.561-5 DU COMOFI)

a. Le domaine d'application de l'obligation

Le fait d'avoir une clientèle de proximité n'exonère pas le professionnel de son obligation (décision n°2015-17 du 23 septembre 2015).

La connaissance personnelle de certains clients par des collaborateurs de la société ou par son dirigeant n'est pas non plus de nature à l'en exonérer (décisions n°2015-15 du 21 mars 2016 et n°2015-16 du 12 avril 2016).

L'existence de relations antérieures entre le professionnel et son client ne l'exonère pas non plus (décision n°2015-16 du 12 avril 2016).

b. La nature du document requis

Cette obligation imposant au professionnel assujéti de demander un document écrit probant permettant de vérifier l'identité de son client, la seule remise d'un chèque n'est pas de nature à satisfaire cette obligation (décisions n°2014-07 du 25 mars 2015 et n°2014-06 du 4 mars 2015).

Une affirmation de sincérité n'est pas un document officiel répondant aux exigences de l'article L.561-5 du COMOFI (décision n°2015-09 du 10 juin 2015).

c. La mise en œuvre de l'obligation

Les exigences de l'article L.561-5 du COMOFI impliquent de vérifier l'identité de tous les clients, qu'ils soient vendeurs ou acquéreurs (décision n°2015-15 du 21 mars 2016 et n°2015-16 du 12 avril 2016).

Une vérification au moment de la signature du compromis de vente ne satisfait pas à cette exigence en raison de son caractère tardif, l'article L.561-5 du COMOFI prévoyant qu'elle doit intervenir, en

principe, avant l'entrée en relation d'affaires (décision n°2014-06 du 4 mars 2015).

Les fiches de renseignement identifiant les clients doivent être datées et mentionner le lieu de naissance du client, ainsi que la nature, la date et le lieu de délivrance du document présenté pour l'identification et la vérification de l'identité du client (décision n°2015-15 du 21 mars 2016).

4

L'OBLIGATION DE RECUEILLIR DES INFORMATIONS SUR LE CLIENT ET SUR LA RELATION D'AFFAIRES ET DE PRATIQUER UN EXAMEN ATTENTIF DES OPÉRATIONS EFFECTUÉES EN VEILLANT À CE QU'ELLES SOIENT COHÉRENTES AVEC LA CONNAISSANCE ACTUALISÉE DU CLIENT (L.561-6 DU COMOFI)

L'article R.123-68 du Code de commerce, auquel sont assujétiées les sociétés de domiciliation, n'exonère pas ces professionnels de leur obligation prévue par l'article L.561-6 du COMOFI (décision n°2014-07 du 30 avril 2015).

a. Le domaine d'application de l'obligation

L'application de cette obligation n'est pas conditionnée à l'existence d'un besoin de financement du client par emprunt mais doit être systématique (décision n°2014-05 du 18 février 2015).

Une clientèle de proximité n'est pas de nature à exonérer le professionnel de cette obligation (décisions n°2015-16 du 12 avril 2016 et n°2015-05 du 24 juin 2015).

Cette obligation s'applique à l'ensemble des clients, qu'ils soient vendeurs ou acquéreurs (décision n°2015-15 du 21 mars 2016).

b. La mise en œuvre de l'obligation

L'obligation prévue à l'article L.561-6 du COMOFI ne porte pas uniquement sur l'activité du client (décision n°2014-07 du 30 avril 2015).

Un titre de propriété ou des informations dans le compromis de vente figurant dans un paragraphe sur l'origine des fonds ne suffisent pas pour fournir l'ensemble des éléments d'information exigés par l'article R.561-12 du COMOFI et par l'arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de cet article (décision n°2014-06 du 4 mars 2015). Il en est de même pour une fiche de paye (décision n°2015-06 du 8 juillet 2015).

Les pièces fournies par les personnes mises en causes doivent être suffisantes pour établir la matérialité des contrôles exercés sur la relation d'affaire ainsi que leur conformité aux exigences légales (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

Une société qui a déclaré « *juger de l'honorabilité de l'acheteur à partir de la réputation de ce dernier sur internet* » et qui a affirmé ne pas pouvoir aller plus loin, car elle n'était pas officier de police judiciaire ou un service d'enquête, ne se conforme pas à l'obligation de l'article L.561-6 du COMOFI (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

L'origine des fonds est identifiée lorsque la société a examiné et conservé des éléments d'information relatifs à l'apport de l'acquéreur, à ses revenus ou son patrimoine. Les procès-verbaux d'assemblée générale d'une copropriété et la copie de la taxe foncière ne suffisent pas pour exécuter valablement cette obligation (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

L'intervention d'un notaire lors d'une opération immobilière dont le client, le produit ou la transaction présente un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, et pour laquelle l'article L.561-10-2 du COMOFI exige que soient renforcées les mesures prévues aux articles L.561-5 et L.561-6, n'est pas de nature à exonérer le professionnel de cette obligation (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

5

L'OBLIGATION DE METTRE EN PLACE DE MESURES RENFORCÉES (L.561-10-2 DU COMOFI)

L'intervention d'une société « *auprès du même acquéreur, non domicilié en France* » pour deux opérations conclues la même année portant chacune sur un montant de quatre millions d'euros et étant financées en totalité par apport personnel peut caractériser l'existence d'un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

L'intervention d'un notaire n'exonère pas le professionnel de l'application de cette obligation (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

La connaissance personnelle du client par le professionnel, lui assurant qu'il n'existe pas de risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme relativement à ce client, n'est pas de nature à exonérer le professionnel de

son obligation (décision n° 2015-21 du 12 octobre 2016).

6

L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DE SOUPÇON (L.561-15 DU COMOFI)

Le manquement à l'obligation de déclarer ses soupçons est établi lorsque l'agent immobilier, qui est intervenu sur une période de moins d'un an pour deux ventes de quatre millions d'euros chacune, conclues par le même acquéreur ne résidant pas en France et qui les a financées en totalité par apport personnel, alors que le professionnel ne disposait pas de renseignements suffisants et de justificatifs probants, en particulier sur les revenus et le patrimoine du client (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

Le manquement à l'obligation de déclarer ses soupçons est établi lorsque le même client du domiciliaire a domicilié dix-sept sociétés différentes auprès du professionnel et procédé lui-même à la liquidation anticipée de plusieurs de ces sociétés, alors que le professionnel ne disposait pas d'éléments probants d'identification du bénéficiaire effectif et de l'origine des fonds suffisants pour plusieurs de ces sociétés. La connaissance personnelle du client par le professionnel n'est pas de nature à l'exonérer de son obligation (décision n° 2015-21 du 12 octobre 2016).

7

L'OBLIGATION DE NE PAS ÉTABLIR OU DE METTRE UN TERME À LA RELATION D'AFFAIRES LORSQUE LE PROFESSIONNEL N'EST PAS EN MESURE D'IDENTIFIER SON CLIENT OU D'OBTENIR DES INFORMATIONS SUR L'OBJET ET LA NATURE DE LA RELATION D'AFFAIRES (L.561-8 DU COMOFI)

L'obligation prévue par l'article L.561-8 du COMOFI est applicable avant toute rédaction d'acte. Cette obligation est applicable à l'agent immobilier qui, dans l'exercice de son activité, apporte son concours au vendeur et à l'acquéreur et reçoit à ce titre une rémunération en cas de réalisation de la vente, alors même que la personne mise en cause avait indiqué que les avant-contrats ont toujours été rédigés par les notaires des parties, sans que la société soit intervenue pour leur rédaction (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

L'intervention du notaire n'exonère pas le professionnel qui, dans l'exercice de son activité, apporte son concours au vendeur et à l'acquéreur et reçoit

à ce titre une rémunération en cas de réalisation de la vente (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

8

L'OBLIGATION DE FORMATION ET D'INFORMATION RÉGULIÈRE DU PERSONNEL (L. 561-33 DU COMOFI)

L'obligation de formation du personnel s'applique aux salariés d'une société mais également à toutes les personnes concourant à son activité, y compris ses dirigeants (décisions n° 2015-07 du 16 septembre 2015 et n° 2015-23 du 24 février 2016).

Un document doit attester de la présence de l'ensemble des collaborateurs de la société concernée aux formations et établir le contenu de ces formations (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2016 et n° 2015-16 du 12 avril 2016).

9

LE CUMUL DES OBLIGATIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER ET DU CODE DE COMMERCE (SOCIÉTÉS DE DOMICILIATION)

Le respect des dispositions du code de commerce encadrant l'activité de domiciliation ne dispense pas du respect du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme prévu par le COMOFI (décision n° 2014-02 du 28 novembre 2014).

10

LES PERSONNES POUVANT ÊTRE MISES EN CAUSE ET SANCTIONNÉES PAR LA CNS

Lorsque les manquements relevés sont également imputables au président de la société, ce comportement autonome personnel justifie une sanction autonome différente de la sanction de la personne morale (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016 et n° 2015-16 du 12 avril 2016).

La responsabilité personnelle d'un dirigeant qui, selon ses déclarations, « *assume pleinement sa responsabilité* » peut être retenue à la suite d'un défaut de surveillance au sein de sa société (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

Les manquements notifiés à la suite des constats réalisés au moment du contrôle ne peuvent être retenus à l'encontre d'un représentant légal, personne physique, qui n'exerçait pas encore ses fonctions au moment du contrôle (décision n° 2015-12 du 14 janvier 2016).

Le président de la société contrôlée qui indique qu'« *il contrôle de façon permanente le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme* » ne peut pas prétendre être mis hors de cause dès lors qu'il avait une pleine connaissance des obligations applicables et de la situation dans laquelle se trouvait la société (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

Si la directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme prévoit l'assujettissement des casinos au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, il résulte, toutefois, des termes mêmes de l'article L. 561-2, 9° du COMOFI, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, que seuls les « *représentants légaux* » et « *directeurs responsables* » des opérateurs de jeux et paris autorisés sur le fondement des articles L.321-1 et L.321-3 du code de la sécurité intérieure, sont assujettis aux obligations du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévues par les dispositions des sections 2 à 7 du chapitre 1^{er} du titre VI du Livre V du code monétaire et financier ; qu'il en résulte que la CNS, qui est prévue à la section 7 du même chapitre 1^{er}, n'est pas compétente pour prononcer des sanctions à l'égard des personnes morales exerçant l'activité de jeux et de paris sur le fondement des articles L.321-1 et L.321-3 du code de la sécurité intérieure (décision n° 2015-36 du 29 juin 2016).

11

LES SANCTIONS

La détermination de la sanction et de son quantum dépend de la gravité des manquements répétés (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

L'exigence de proportionnalité de la sanction impose que l'assise financière de la société et les revenus de son président soient également pris en compte (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

La répétition des manquements, en dépit de contrôles précédents suivis de rappels de la réglementation, doit également être prise en considération (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

Les manquements constatés présentent une particulière gravité lorsque plusieurs contrôles ont été effectués et que les manquements ont été répétés (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

Une activité portant sur des biens immobiliers de luxe et de prestige présente des risques particuliers de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et justifie une attention particulière au respect des obligations applicables en la matière (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2015 et n° 2015-16 du 12 avril 2016).

L'existence d'un contrôle antérieur à celui sur la base duquel la Commission nationale des sanctions a été saisie est de nature à justifier la condamnation à la prise en charge de manière forfaitaire d'une partie des frais de contrôle occasionnés (décision n° 2015-21 du 12 octobre 2016).

