



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

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

COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS DECISION du 4 juin 2016

A L'EGARD DE LA société X et de son
président M. A
Dossier n° 2015-20
Audience du 17 février 2016
Décision rendue le 4 juin 2016

Vu la saisine par le ministre de l'économie du jj/mm/2015 ;

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

Vu les observations écrites des jj/mm/2015 et jj/mm/2016 en réponse aux notifications de griefs ;

Vu le rapport du jj/mm/2015 de Mme Juliette LELIEUR, 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 ;

M. A ayant indiqué ne pas demander que la séance soit publique;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 17 février 2016:

- Mme Juliette LELIEUR, rapporteur ;

- M. A assisté de Me B, avocat à la cour ;

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 et MM. Michel ARNOULD, Jean-Philippe FRUCHON et Xavier de LA GORCE ;

I. FAITS ET PROCEDURE

A. Les faits

La société X est enregistrée au Registre du Commerce et des sociétés depuis 1960. M. A est le président de la société.

La société exploitait, au moment du contrôle, vingt-deux agences immobilières situées en Ile-de-France. Elle employait environ deux-cents collaborateurs. La société dispose d'un compte séquestre ouvert auprès de la compagnie européenne de garanties et caution et perçoit des fonds à ce titre.

Le jj/mm/2014, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF ») a procédé à un contrôle de l'agence exploitée par la société X, en présence de M. C, responsable de l'agence. L'agence employait au moment du contrôle dix collaborateurs. Ce contrôle avait pour objet de vérifier le respect des obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme découlant des articles L. 561-2 et suivants du COMOFI.

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/2015, le ministre de l'économie a, en application de l'article L. 561-38 du COMOFI, saisi la CNS du rapport d'intervention.

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 et à son président M. A en application des articles L. 561-41 et R.561-47 du COMOFI.

Ces lettres les ont informées 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 elles 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, le montant de son chiffre d'affaires, de ses bénéfices pour les trois derniers exercices (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 pour les trois dernières années. Il a été accusé réception de ces lettres le jj/mm/2015. Ces lettres les ont informées qu'elles pourraient consulter le rapport du rapporteur une fois achevé.

Par lettre en date du jj/mm/2015, le président de la CNS a désigné Mme Juliette LELIEUR, comme rapporteur.

Par lettres recommandées avec demande d'avis de réception en date du jj/mm/2015, le président de la CNS a informé la société et son président M. A que Madame Juliette LELIEUR avait été désignée en qualité de rapporteur de la CNS. Il a été accusé réception de ces lettres le jj/mm/2015.

Par courriers des jj/mm/2015 et jj/mm/2016, les personnes mises en cause ont fait parvenir des observations en réponse aux notifications des griefs.

Par lettres recommandées avec demande d'avis de réception en date du jj/mm/2016, 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 17 février 2016. Il a été accusé réception de ces lettres le jj/mm/2016.

Par lettres recommandées avec demande d'avis de réception en date du jj/mm/2016, le président de la CNS a informé les personnes mises en cause de la composition de la Commission des sanctions. Il a été accusé réception de ces lettres le jj/mm/2016.

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

Considérant que, selon le **premier 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* » ;

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 qu'il ressort des pièces du dossier qu'il existait au jour du contrôle un document intitulé « *procédure écrite sur l'évaluation et la classification des risques de blanchiment de capitaux* » daté du 7 mars 2012 dont une copie a été transmise après le contrôle à la DGCCRF ; que ce document contient des indications générales et des extraits des lignes directrices de la DGCCRF ; qu'il indique qu'« *il appartient à chaque entreprise ou établissement d'élaborer sa propre cartographie en fonction des caractéristiques de sa clientèle et des niveaux d'exposition aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme de ses relations d'affaires* » ;

Considérant que ce document ne contient pas d'évaluation des risques suffisante et adaptée à la société permettant d'apprécier les risques qu'elle peut rencontrer dans son activité ni ne précise les procédures qui devraient être mises en œuvre pour la gestion de ces différents risques ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il aurait existé au sein de l'agence contrôlée une classification des risques liés à son activité ; que le contenu de ce document ne permet pas de se conformer aux exigences de l'article L. 561-32 du COMOFI ;

Considérant que M. A indique dans ses observations écrites du jj/mm/2016 que le système existant « *n'était en pratique pas appliqué dans l'intégralité de nos agences avec toute l'efficacité nécessaire* » et qu'une mission a été confiée à un prestataire externe

« tendant à renforcer notre méthode d'évaluation des risques » en vue de « l'élaboration d'un nouveau système répondant plus efficacement à la lettre et à l'esprit de la législation, sur l'ensemble de ses aspects » et que, dans ce cadre, un audit de la situation de la société a été conduit début 2016 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief est ainsi fondé ;

B. Sur le manquement à l'obligation de vérifier l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs

Considérant que, selon le **deuxième grief**, il aurait été procédé « de façon partielle et insuffisante à la vérification de l'identité des clients et bénéficiaires effectifs » ;

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 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'il ressort du procès-verbal établi lors du contrôle que le responsable de l'agence a indiqué que l'agence demandait « toujours les documents relatifs à l'identité » ;

Considérant, cependant, que les dossiers contrôlés, à l'exception d'un seul, ne contenaient pas de copie de la pièce d'identité de l'acquéreur ni les mentions à relever et à conserver exigées par l'article L. 561-5 et R. 561-5 du COMOFI ; que ces éléments étaient

également manquants pour les vendeurs ; que l'obligation d'identification et de vérification de l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs prévue par l'article L. 561-5 du COMOFI s'applique à tous les clients, qu'ils soient vendeurs ou acquéreurs ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief est fondé ;

C. Sur le manquement à l'obligation de recueillir des informations sur la relation d'affaires

Considérant que selon le **troisième grief**, l'obligation de recueillir des éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires et de procéder à leur actualisation pendant toute la durée de la relation d'affaires n'aurait pas été respectée ;

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 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 qu'il ressort des pièces du dossier que les dossiers de vente contrôlés, à l'exception d'un seul, ne comportaient pas de renseignements sur l'origine des fonds ; que certaines acquisitions étaient financées par apport personnel sans recours à un prêt ; que la société ne pouvait donc pas avoir une connaissance suffisante de la relation d'affaires ;

Considérant que M. A indique dans ses observations écrites du jj/mm/2016 que la société a instauré depuis l'intervention de la DGCCRF « *un contrôle systématique et permanent par le siège de la mise en œuvre par les responsables d'agences et leurs collaborateurs des instructions relatives à la collecte de renseignements préalables et le cas échéant complémentaires, d'engagement et suivi des relations d'affaires* » :

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief est fondé ;

D. Sur le manquement à l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires

Considérant que selon le **cinquième grief**, l'obligation mentionnée à l'article L. 561-10 n'aurait pas été respectée ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 561-10, « *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 résident dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou un pays tiers et qui est exposé 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'il ressort des pièces du dossier que l'acquéreur, dans l'un des dossiers de vente contrôlés, était domicilié en Iran et y exerçait son activité professionnelle ;

Considérant que l'Iran figurait sur l'une des listes du GAFI des pays non coopératifs ; que la société aurait ainsi dû appliquer des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de ce client ;

Considérant, cependant, que le dossier ne comportait aucun élément démontrant que la société aurait appliqué l'une des mesures de vigilance complémentaires prévues par l'article R. 561-20 du COMOFI ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief est fondé ;

E. Sur le manquement à l'obligation de conserver les documents relatifs aux opérations effectuées pendant cinq ans

Considérant que selon le **neuvième grief**, l'obligation mentionnée à l'article L. 561-12 n'aurait pas été respectée ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 561-12, « *les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 conservent 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.*

Elles 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 mentionnées au II de l'article L. 561-10-2 » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les documents relatifs à l'identité n'étaient pas systématiquement conservés ; que M. A indique dans ses observations écrites du

jj/mm/2015 que « *cette anomalie est vénielle, les opérations considérées se dénouant dans un délai beaucoup plus bref, et, en cas d'aboutissement, les justifications d'identité apparaissant dans les dossiers des notaires* » ;

Considérant, cependant, que la conservation de ces documents par des notaires ne dispense pas de l'application de l'article L. 561-12 du COMOFI ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief est ainsi fondé ;

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

Considérant que selon le **dixième grief**, il est reproché l'absence de formation et d'information régulière de son personnel en vue du respect des obligations découlant du dispositif lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;

Considérant qu'aux termes de l'article 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 qu'il ressort des pièces du dossier qu'il n'existait pas, au sein de l'agence, de formation et d'information régulières des collaborateurs ;

Considérant que M. A indique dans ses observations écrites du jj/mm/2016 que la société a décidé le « *renforcement des formations et informations des collaborateurs* » et prévoit l'intervention d'un prestataire externe en qualité de formateur agréé ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief est ainsi fondé ;

Considérant que les quatrième, sixième, septième et huitième griefs énoncés dans la notification de griefs, portant sur l'obligation de s'abstenir d'exécuter une opération et de ne pas établir ou poursuivre une relation d'affaires lorsque la société n'est pas en mesure d'identifier ses clients ou d'obtenir des informations sur ces derniers ou sur l'objet et la nature de la relation d'affaires (article L. 561-8 du COMOFI), sur l'obligation de renforcer l'intensité des mesures ou de procéder à un examen renforcé (article L. 561-10-2 du COMOFI), sur l'obligation de déclaration de soupçon (L. 561-15 du COMOFI), ainsi que sur l'obligation de désigner un déclarant TRACFIN (article R. 561-23 du COMOFI), ne sont pas établis ;

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 que la société existe depuis plus de cinquante ans ; qu'elle exploitait au moment du contrôle vingt-deux agences immobilières et employait environ deux-cent collaborateurs ; que, néanmoins, au moment du contrôle, elle n'était pas en mesure d'exercer son activité professionnelle en respectant ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;

Considérant que la société a reconnu que sa procédure sur l'évaluation et la classification des risques n'était pas appliquée dans l'intégralité de ses agences alors qu'elle était tenue d'assurer sa bonne exécution par l'ensemble de son réseau ;

Considérant que des mesures ont été prises après le contrôle de la DGCCRF pour se mettre en conformité avec le dispositif applicable ; que les pièces du dossier ne permettent cependant pas d'établir que la société était en conformité au jour de l'audience ;

Considérant que M. A était responsable de la mise en œuvre par la société du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme ; que tous les manquements relevés lui sont également imputables ;

*

* *

PAR CES MOTIFS

Et après avoir régulièrement délibéré, sous la présidence de M. Francis LAMY, par Mme Hélène MORELL et MM. Michel ARNOULD, Jean-Philippe FRUCHON et Xavier de LA GORCE, membres de la CNS;

DECIDE DE:

- Article 1^{er} : prononcer un blâme l'encontre de la société X ;
- Article 2 : prononcer une sanction pécuniaire de 20 000 euros à l'encontre de la société X ;
- Article 3 : prononcer un blâme à l'encontre de M. A ;
- Article 4 : prononcer une sanction pécuniaire de 10 000 euros à l'encontre de M. A ;
- Article 5 : ordonner la publication de la sanction aux frais de la société X dans *Le journal de l'agence* et *Les petites affiches* dès leur première parution à compter de la notification de la présente décision, sous la forme suivante, sans modification, suppression ni adjonction :

« Par décision du 4 juin 2016, la Commission nationale des sanctions a prononcé une sanction pécuniaire d'un montant de 20 000 euros et un blâme à l'encontre d'une agence immobilière ainsi qu'une sanction pécuniaire d'un montant de 10 000 euros et un blâme 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 (article L. 561-32 du code monétaire et financier), l'obligation d'identification des clients (L. 561-5 du code monétaire et financier), l'obligation de recueillir des informations sur la relation d'affaires (article L. 561-6 du code monétaire et financier), l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires (article 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 4 juin 2016.

Le secrétaire de séance Michel ARNOULD

Le président Francis LAMY

Hélène MORELL

Jean-Philippe FRUCHON

Xavier de LA GORCE

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.