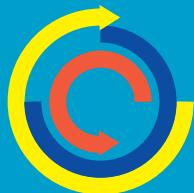


Rapport d'activité 2017



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS



Rapport d'activité 2017



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS



SOMMAIRE

CHAPITRE I

LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

8

- 1 L'extension du champ de compétence de la Commission nationale des sanctions** **9**
- 2 La composition de la Commission nationale des sanctions** **11**
- 3 La sécurité renforcée des procédures de la Commission nationale des sanctions** **12**

CHAPITRE II

LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

13

- 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**
 - 3.3. L'exécution des décisions rendues par la Commission nationale des sanctions **17**
- 4 Présentation de certaines décisions de la Commission nationale des sanctions** **18**
 - 4.1. Décision du 14 juin 2017 (dossier n° 2016-09) **18**
 - 4.2. Décision du 28 juin 2017 (dossier n° 2016-17) **18**
 - 4.3. Décision du 28 juillet 2017 (dossier n° 2016-05) **18**
 - 4.4. Décision du 23 août 2017 (dossier n° 2017-06) **18**
 - 4.5. Décision du 20 décembre 2017 (dossier n° 2016-04) **19**
 - 4.6. Décision du 20 décembre 2017 (dossier n° 2017-06) **19**
- 5 Participation aux travaux du COLB** **19**

CHAPITRE III

CONSTATS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

20

- 1 Des progrès insuffisants dans la prise de conscience et l'action des professionnels quant à leurs obligations** **21**
 - 1.1. La connaissance insuffisante des professionnels et le retard dans l'application du dispositif **21**
 - 1.2. Une évaluation des risques qui continue à être mal comprise et insuffisamment prise en compte par les professionnels **21**
 - 1.3. Une méconnaissance du dispositif de déclaration de soupçon **21**
- 2 Les pistes de progrès pour assurer la pleine mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** **22**
 - 2.1. De la part des professionnels **22**
 - 2.2. De la part des pouvoirs publics, en particulier des autorités de contrôle **22**

ANNEXE I	
LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS	25
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	28
2.1. L'obligation d'identifier et de vérifier l'identité du client	28
2.2. L'obligation de recueillir des éléments sur l'objet et la nature de la relation d'affaires et de les actualiser	28
3. L'obligation de mettre fin à la relation d'affaires	30
4. L'obligation de vigilance constante	30
5. L'obligation de déclaration de soupçon	30
6. L'obligation de conservation des documents	30
7. L'obligation de formation et d'information du personnel	31
ANNEXE II	
PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2017	32
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 COMOIFI)	33
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 COMOIFI)	33
2.1. La nécessité d'une formalisation minimale	33
2.2. Le contenu des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme (« protocoles internes »)	33
3. L'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client (L. 561-5 du COMOIFI)	34
3.1. Le domaine d'application de l'obligation	34
3.2. La nature du document requis	34
3.3. La mise en œuvre de l'obligation	34
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 COMOIFI)	34
4.1. Le domaine d'application de l'obligation	34
4.2. La mise en œuvre de l'obligation	34
5. L'obligation de mettre en place des mesures renforcées (L.561-10-2 du COMOIFI)	35
6. L'obligation de déclaration de soupçon (L.561-15 du COMOIFI)	35
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 COMOIFI)	36
8. L'obligation de formation et d'information régulière du personnel (L. 561-33 du COMOIFI)	36
9. Le cumul des obligations du code monétaire et financier et du code de commerce (sociétés de domiciliation)	36
10. Les personnes pouvant être mises en cause et sanctionnées par la CNS	36
11. Les sanctions	37

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT



La Commission nationale des sanctions a commencé à siéger à la fin de l'année 2014. L'année 2017 aura donc été sa troisième année de fonctionnement.

À cette occasion, la CNS a pris quarante-neuf décisions de sanction :

- vingt-quatre décisions sanctionnaient des personnes morales et vingt-cinq décisions sanctionnaient des personnes physiques, dirigeantes de ces personnes morales ;
- les entreprises concernées appartenaient au secteur de l'immobilier (76 %), de la domiciliation (20 %) et des jeux et paris (4 %).

Parmi les quatre-vingt-sept sanctions prononcées, les sanctions retenues ont consisté principalement en des interdictions temporaires d'exercice de l'activité (vingt-cinq) assorties de sursis allant jusqu'à six mois d'interdiction. Il y a eu treize avertissements. Comme la loi le permet, ces sanctions ont été complétées par des sanctions pécuniaires (trente-neuf) qui ont varié entre 1 000 et 30 000 euros, dix sanctions étant d'un montant supérieur à 10 000 euros. Ces sanctions ont toutes été rendues publiques. Depuis le lancement de son activité en 2014, la Commission nationale des sanctions a prononcé au total deux-cent-quinze sanctions.

Si la Commission a largement privilégié la publication sans mention du nom des personnes sanctionnées, cette situation devrait évoluer avec l'application des dispositions sur les sanctions issues de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, ayant transposé la 4^e directive sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui prévoient que la publication des sanctions est réalisée en principe en mentionnant le nom des personnes sanctionnées.

Le suivi de l'application par les personnes sanctionnées des sanctions prononcées par la Commission depuis le lancement de ses travaux témoigne d'une exécution globalement satisfaisante.

Quelle que soit la profession, la Commission a constaté, comme lors des années précédentes, que les manquements des professionnels sanctionnés n'étaient 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 exister, le retard des professionnels concernés demeure élevé et des efforts importants restent à accomplir. Cette situation tient à une ignorance pure et simple de l'existence du dispositif ou à une mauvaise connaissance des obligations qui en découlent. Ainsi, la Commission a constaté que l'obligation de mettre en place des dispositifs d'identification et de gestion des risques est au mieux mal comprise (ce manquement étant retenu dans tous les dossiers examinés), bien qu'elle soit structurante pour permettre au professionnel d'appliquer correctement ses obligations.

La compétence de la Commission a été étendue par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 à de nouvelles professions (antiquaires et galeries d'art, professionnels du secteur des biens de luxe et agents sportifs). Elles doivent donc rapidement s'organiser pour se mettre en conformité avec leurs obligations dans ce domaine. Les autorités de contrôle compétentes sur ces professions devraient aussi prendre les mesures nécessaires pour pouvoir saisir la Commission des manquements qui seraient constatés lors des contrôles qui seront menés sur ces professionnels.

Par son activité, la Commission veille à l'effectivité de la mise en œuvre du dispositif français de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, dont elle est l'un des acteurs. Il en va de la responsabilité des autorités publiques de lui permettre d'exercer pleinement sa mission.

Pour les professions assujetties, la mise en œuvre de leurs obligations présentent plusieurs enjeux, notamment de réputation, d'image et de conformité. Il est à espérer que la meilleure diffusion de l'information sur ce dispositif leur permette de mieux connaître et comprendre leurs obligations dans ce domaine afin d'exercer leur activité en se conformant aux règles qui leur sont applicables.

CHAPITRE I

LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE I

LE RENFORCEMENT DES MISSIONS 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 et son décret d'application qui a transposé 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

L'EXTENSION DU CHAMP DE COMPÉTENCE 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 financier et qui ne disposent pas d'un ordre professionnel ou d'un organisme disciplinaire. Ces obligations sont présentées dans l'annexe I.

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[°], 2[°], 4[°], 5[°], 8[°] et 9[°] 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 syndics 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 assujetti 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, alors que depuis l'ordonnance, les opérateurs eux-mêmes sont assujettis au dispositif ;
- 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 à 10000 euros 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 mentionnées à l'article L. 222-7 du code du sport, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016.

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.

La Commission nationale des sanctions est désormais compétente pour toutes les professions assujetties au dispositif qui n'appartiennent pas au secteur bancaire et professionnel et n'ont pas d'ordre professionnel. L'exercice de leur activité expose ces professions au risque d'être utilisées pour réaliser des opérations de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

Il en va ainsi, dans le secteur de l'immobilier. Les biens immobiliers permettent des investissements de valeur élevée et à fort rendement et leur valeur peut donner lieu à une sous ou surévaluation, vecteurs d'intégration des fonds d'origine illicite dans l'économie légale. Au cours de l'année 2017, le nombre de transactions immobilières en France a atteint environ un million, témoignant du dynamisme du secteur. Le risque de blanchiment existe particulièrement pour des opérations dans le secteur de l'immobilier de luxe et de prestige, comme l'ont illustré plusieurs affaires pénales récentes liées à des acquisitions d'actifs immobiliers dans le sud de la France, mais n'est pas absent dans le cas d'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 la 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 un emprunt². L'utilisation de montages complexes avec l'interposition de sociétés civiles immobilières peut aussi créer des risques particuliers. L'investissement dans l'immobilier qui peut assurer des rémunérations attractives dans un environnement de taux faibles sur les marchés financiers est également sensible. Au-delà des risques liés aux opérations de cessions, les contrats de location sont potentiellement utilisés à des fins de blanchiment, notamment lorsque les loyers sont payés en espèces avec des fonds d'origine illégale. L'ordonnance du

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.

1^{er} décembre 2016 a donc étendu le dispositif à l'activité des agents immobiliers qui apportent leur concours à la location immobilière.

Les sociétés de domiciliation sont également susceptibles d'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. Ces structures peuvent être particulièrement utilisées dans des schémas de fraudes aux finances publiques (fiscales ou sociales).

Les activités de paris et jeux sont aussi sensibles au 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, par exemple en raison de l'utilisation de multiples moyens de paiement, avec l'usage de cartes pré payées et de monnaie électronique permettant la conversion de sommes initialement détenues en espèces ou l'utilisation d'un moyen de paiement adossé à un compte professionnel³.

Le marché de l'art constitue également un vecteur possible de blanchiment des capitaux selon des modalités différentes, avec notamment le risque de fraudes (y compris la vente de faux ou de biens faisant l'objet d'attribution 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. Les ventes réalisées via l'utilisation d'un site Internet peuvent présenter des risques accrus, en raison de l'impossibilité d'identification de l'acheteur. 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.

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme revêt une importance qui s'est accrue depuis plusieurs années, par le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et la prévention et la répression du financement du terrorisme. Elle contribue non seulement à la sécurité intérieure et au bon fonctionnement de la concurrence, mais également à la protection de l'ordre public et à la sécurité de notre territoire. Elle permet aussi aux professionnels assujettis au 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. Elle contribue à la diffusion et au renforcement d'une culture de conformité au sein de ces professions, qui pour certaines en sont le plus souvent dépourvues.

2 LA COMPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La composition de la Commission nationale des sanctions a connu peu d'évolution en 2017. Elle est la suivante :

M. Francis Lamy, conseiller d'Etat, Président de la Commission nationale des sanctions.

Sont également membres de la Commission nationale des sanctions :

3 – La lettre d'information de Tracfin n° 15 d'août 2017, consacrée au secteur des jeux, présente trois cas typologiques de risques de blanchiment: la justification de ressources par le jeu; l'addiction aux jeux conduisant à un abus de confiance; le blanchiment de trafic de stupéfiants.

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 (DELFICO), 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, jusqu'en juin 2017, en qualité de membre titulaire, et Mme Marie-Emma Boursier, doyen de la faculté de droit et de science politique de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, en qualité de membre suppléant;

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

Son secrétaire général est M. Emmanuel Susset.

3

LA SÉCURITÉ RENFORCÉE DES PROCÉDURES DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée par une société exploitant un réseau d'agences immobilières du secteur de l'immobilier de luxe et de prestige contre la décision de la Commission l'ayant sanctionnée (décision du 21 mars 2016), le Conseil constitutionnel a décidé dans une décision du 9 mars 2017 que les dispositions législatives issues de l'ordonnance du 30 janvier 2009 ayant créé la Commission méconnaissaient le principe d'impartialité car elles n'opéraient pas une séparation entre d'une part les fonctions de poursuite et d'instruction et d'autre part les fonctions de jugement⁴.

Antérieurement à cette décision, l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 avait déjà modifié les dispositions procédurales applicables en précisant que le secrétaire général notifie les griefs aux personnes mise en cause sans recevoir d'instruction et que le rapporteur établie son rapport en toute indépendance. Elle a ainsi consacré les pratiques de la Commission. Le fonctionnement de la Commission est régi par ces dispositions depuis la publication de l'ordonnance et assure sa conformité aux exigences procédurales constitutionnelles.

Dès la publication de la décision du Conseil constitutionnel, la Commission s'est, en conséquence, abstenu de notifier toutes les décisions qui avaient été décidées sous l'empire des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel.

4 – C.C., décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017.

CHAPITRE II

LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE II

LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Au cours de l'année 2017, la Commission nationale des sanctions s'est réunie vingt-et-une fois.

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, les sociétés de domiciliation et les professionnels se livrant au commerce de biens de luxe et acceptant des paiements en espèces ou en monnaie électronique supérieurs à 10 000 euros ;
 - 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 (DGDDI), 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 cent-six rapports portant sur des professionnels des secteurs de l'intermédiation immobilière et de la domiciliation. Le ministre de l'Intérieur l'a saisie de six dossiers relatifs au secteur des jeux et paris. La Commission nationale des sanctions reste dans l'attente des saisines de l'ARJEL, qui régule un secteur particulièrement sensible, comme le montrent d'ailleurs les saisines du ministre de l'Intérieur concernant d'autres professionnels du secteur des jeux et paris. Elle n'a pas

encore été saisie de dossiers de contrôle portant sur les professionnels désignés par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 au titre de l'extension de sa compétence.

Le plein exercice de ses attributions requiert que la Commission soit mise en mesure d'examiner le plus rapidement possible des dossiers portant sur l'ensemble des professionnels relevant de sa compétence. Les autorités chargées de leur contrôle doivent donc s'organiser sans délai pour y pourvoir et saisir la Commission des manquements qu'ils relèveraient à l'occasion de leurs contrôles. Des échanges ont eu lieu avec la DGDDI. Le Président de la Commission a écrit aux fédérations sportives à ce sujet, sans obtenir pour l'heure de réponse quant à leur mobilisation dans ce domaine.

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, 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 et peuvent se faire assister par un conseil de leur choix (article R. 561-48 du code monétaire et financier). Le Président les informe de la composition de la Commission nationale des sanctions afin qu'elles 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. Elle permet à la personne mise en cause, qui peut se faire assister d'un conseil, d'apporter à la Commission toutes les informations qu'elle souhaite porter à sa connaissance ainsi que de répondre aux questions soulevées par les membres de la commission. Elle revêt donc une importance particulière pour l'élaboration de la décision arrêtée par la commission.

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, de sa mise en conformité à la législation 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 incombeant, 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 publiée sur le site internet de la Commission et 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 2017, la Commission nationale des sanctions a sanctionné quarante-neuf personnes (47 % étant des personnes morales et 53 % des personnes physiques). Depuis le lancement de ses travaux en 2014, elle a sanctionné cent-vingt-huit personnes.

3.1. Les manquements sanctionnés

L'analyse des décisions rendues permet d'identifier les catégories de manquements reprochés aux personnes sanctionnées.

Les décisions rendues en 2017 démontrent que, comme au cours des années précédentes, 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 23 % 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 un caractère structurant et systémique car le professionnel qui n'a pas rempli cette obligation est plus difficilement en mesure de respecter les autres obligations qui lui sont applicables.

Outre ce manquement, comme au cours des années précédentes, 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'affaires (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), l'obligation de mettre fin ou cesser la relation d'affaires (article L. 561-8 du code monétaire et financier) et l'obligation de conservation pendant cinq ans des documents et informations recueillies par le professionnel assujetti (article L. 561-12 du code monétaire et financier) représentent une part plus résiduelle de l'ensemble des manquements.

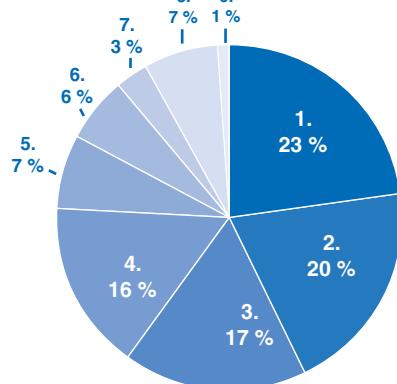
Le manquement à l'obligation de déclaration de soupçons à la cellule de renseignement financier Tracfin, qui avait été retenu pour la première fois en 2016, a également été établi dans un dossier examiné en 2017. Cette obligation occupe une place fondamentale dans le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme car elle fournit à Tracfin des informations qui lui permettront de remplir sa mission.

Comme pour les dossiers examinés en 2016, 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. 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 fixe 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.

RÉPARTITION DES MANQUEMENTS SANCTIONNÉS



- 1. Obligation de mettre en place un protocole interne
- 2. Obligation d'identification et de vérification de l'identité du client
- 3. Obligation de recueillir des informations et d'exercer une vigilance constante
- 4. Obligation de formation et d'information régulières du personnel
- 5. Obligation de mettre en place des mesures de vigilance complémentaires
- 6. Obligation de mettre fin ou de cesser la relation d'affaires
- 7. Obligation de renforcer l'intensité des mesures d'identification et de vigilance constante
- 8. Obligation de conservation des documents relatifs aux obligations de vigilance
- 9. Obligation de déclaration de soupçon

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 public⁵. 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 2017, la Commission nationale des sanctions a utilisé

5 – Décret du 9 février 2016 portant délégation de signature en application duquel les sanctions pécuniaires sont recouvrées par le Trésor public.

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 (15 %). Les interdictions d'exercice ont été assorties d'un sursis. Les sanctions pécuniaires ont représenté 45 % des sanctions. Cette répartition est proche de celle des sanctions retenues en 2016. **Pour l'année 2017, quinze sanctions pécuniaires (sur un total de trente-neuf sanctions pécuniaires) ont atteint un montant supérieur ou égal à 5 000 euros (dont dix sanctions pécuniaires d'un montant supérieur ou égal à 10 000 euros).**

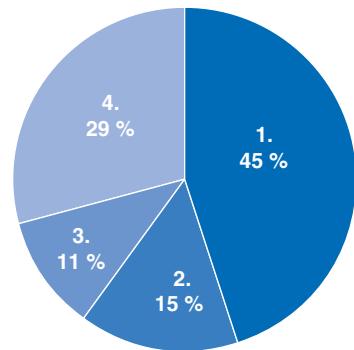
Comme en 2016, la Commission nationale des sanctions a également décidé de manière quasi-systématique la publication des sanctions dans un but d'information des professionnels concernés. Dans la plupart des dossiers, la Commission a décidé la publication des sanctions dans deux journaux.

Si elle a largement privilégié la publication sans mention du nom des personnes sanctionnées, cette situation devrait évoluer avec l'application des dispositions sur les sanctions issues de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, qui prévoient que la publication des sanctions est réalisée en principe en mentionnant le nom des personnes sanctionnées.

Enfin, la Commission a décidé dans un dossier de mettre une partie des frais de contrôle à la charge de l'une des personnes sanctionnées qui avait été contrôlée deux fois, sans se mettre en conformité.

Tout en dépendant des particularités de chaque situation, plusieurs critères sont pris en compte pour 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

RÉPARTITION DES SANCTIONS PRONONCÉES



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

contrôle réalisé ou au lancement de la procédure devant la Commission et la volonté des professionnels de se mettre en conformité avec le dispositif.

3.3. L'exécution des décisions rendues par la Commission nationale des sanctions

L'article R. 561-45 du code monétaire et financier prévoit que le secrétaire général de la Commission nationale des sanctions assure le suivi de l'exécution de ses décisions. Les sanctions pécuniaires sont recouvrées par le Trésor public dans les conditions de droit commun applicables.

À la fin de l'année 2017, 71 % des dossiers dont les sanctions pécuniaires avaient été mises en recouvrement avaient donné lieu à paiement (pour un montant total de 201 000 euros). Dans 44 % des dossiers pour lesquels la Commission avait décidé la publication des sanctions, celle-ci avait été réalisée. Les sanctions pécuniaires sont ainsi plus rapidement exécutées que la publication des sanctions.

PRÉSENTATION DE CERTAINES DÉCISIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

4.1. Décision du 14 juin 2017 (dossier n° 2016-09):

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur un agent commercial exerçant son activité professionnelle dans le domaine de l'immobilier de luxe et de prestige. Il était lié à une société exploitant un groupe d'agences sous franchise et collaborant avec plus de cent agents commerciaux. Il exerçait son activité professionnelle de manière indépendante.

À l'occasion de l'examen de ce dossier, la Commission nationale des sanctions a sanctionné pour la première fois un agent commercial en raison de manquements aux obligations applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

La Commission a retenu dans ce dossier six griefs. Elle a prononcé à l'encontre de l'agent commercial un avertissement ainsi qu'une sanction pécuniaire de 1 500 euros. Elle a décidé la publication des sanctions dans un journal professionnel.

4.2. Décision du 28 juin 2017 (dossier n° 2016-17)

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur un groupe de sociétés exploitant des agences immobilières dans le secteur de l'immobilier de luxe et de prestige actives dans le sud de la France. Le groupe avait signé un contrat de franchise. Le contrôle avait porté sur l'une des sociétés du groupe.

La Commission a retenu six griefs, dont le manquement à l'obligation de vigilance renforcée, plusieurs ventes réalisées portant sur des montants supérieurs à dix millions d'euros et étant effectuées en utilisant des montages juridiques complexes via des pays étrangers. Elle a retenu contre la société une interdiction d'exercice d'une durée de six mois avec sursis et une sanction pécuniaire d'un montant de 10 000 euros. Elle a prononcé un avertissement à l'encontre du gérant de la société. Elle a également sanctionné le dirigeant de la société contrôlant les trois filiales exploitant les agences immobilières par une interdiction d'exercice d'une durée de six mois avec sursis et une sanction pécuniaire d'un montant de 3 000 euros, en raison de l'activité de direction et de gestion qu'il exerçait dans la société ayant

fait l'objet du contrôle. La Commission a décidé la publication des sanctions dans deux journaux.

4.3. Décision du 28 juillet 2017 (dossier n° 2016-05)

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur une société de domiciliation parisienne ayant une clientèle d'environ cent-cinquante sociétés domiciliées.

La société avait déjà fait l'objet d'un contrôle et d'un rappel à la 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. Lors du deuxième contrôle réalisé trois ans après le premier contrôle, la DGCCRF avait constaté que les manquements persistaient.

La Commission a retenu dans ce dossier cinq griefs, tout en constatant que des initiatives avaient été prises à la suite du deuxième contrôle. Elle a retenu contre la société une interdiction temporaire d'exercice de son activité pour une durée de six mois, avec sursis, et une sanction pécuniaire de 2 000 euros ainsi que la prise en charge d'une partie des frais de contrôle à hauteur de 1 000 euros. Elle a retenu contre le dirigeant de la société un blâme et une sanction pécuniaire d'un montant de 1 500 euros. Elle a également décidé la publication non nominative des sanctions dans deux journaux.

4.4. Décision du 23 août 2017 (dossier n° 2017-06)

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur une société exploitant plusieurs agences immobilières dans le secteur de l'immobilier de luxe et de prestige dans le sud de la France. Elle détenait en portefeuille plusieurs centaines de biens.

La Commission a retenu cinq griefs. Bien que des initiatives aient été prises après le contrôle, la société n'était pas en conformité avec ses obligations au jour de l'audience. La Commission a retenu contre la société un blâme et une sanction pécuniaire de 30 000 euros. Elle a condamné son président à un blâme et à une sanction pécuniaire d'un montant de 15 000 euros. Elle a décidé la publication des sanctions dans trois journaux.

4.5. Décision du 20 décembre 2017 (dossier n° 2016-04)

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur une société de domiciliation ayant une clientèle d'environ soixante sociétés domiciliées. Elle proposait la conclusion de contrats de domiciliation sur toute la France via un portail sur son site Internet.

La Commission a retenu six griefs, en particulier le manquement à l'obligation de mettre en place des mesures de vigilance complémentaires lorsque le client ou son représentant légal n'est pas présent physiquement aux fins de l'utilisation, ce qui est le cas des contrats conclus via le portail sur le site Internet de la société qui présentent pour cette raison des risques accrus. Elle a retenu une interdiction temporaire d'activité de trois mois avec sursis contre la société et son dirigeant.

4.6. Décision du 20 décembre 2017 (dossier n° 2017-06)

Dans ce dossier, la Commission nationale des sanctions a été saisie d'un contrôle portant sur une société exploitant plusieurs agences immobilières dans le secteur de l'immobilier de luxe et de prestige dans la région parisienne. Elle avait signé un contrat de franchise.

La Commission a retenu cinq griefs, dont le manquement à l'obligation de vigilance renforcée. La société n'était pas en conformité au jour de l'audience. Elle a retenu contre la société une interdiction temporaire d'exercice de son activité avec sursis pour une durée d'un an et une sanction pécuniaire de 30 000 euros. Elle a retenu contre son dirigeant une interdiction temporaire de son activité avec sursis pour une durée d'un an et une sanction pécuniaire de 30 000 euros. Elle a décidé la publication des sanctions dans deux journaux.

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 2017 et a eu l'occasion d'y présenter ses travaux et les principaux constats qui pouvaient être faits dans ce cadre.

CHAPITRE III

CONSTATS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE III

CONSTATS ET PROPOSITIONS

DE LA COMMISSION NATIONALE

DES SANCTIONS

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

1. DES PROGRÈS INSUFFISANTS DANS LA PRISE DE CONSCIENCE ET L'ACTION DES PROFESSIONNELS QUANT À LEURS OBLIGATIONS

1.1. La connaissance insuffisante des professionnels et le retard dans l'application du dispositif

Comme les années précédentes, la Commission nationale des sanctions a constaté le retard pris par les professionnels relevant de sa compétence dans la mise en œuvre de leurs obligations dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elle témoigne souvent d'une culture de conformité insuffisante. Il convient donc qu'ils prennent les initiatives nécessaires pour exercer leur activité conformément à ce dispositif.

À cette occasion, ils doivent mettre en œuvre le nouveau cadre applicable issu de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 et de son décret d'application, 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, cf. l'annexe I), 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).

1.2. Une évaluation des risques qui continue à être mal comprise et insuffisamment prise en compte par les professionnels

Le manquement à cette obligation ayant été établi dans tous les dossiers examinés par la Commission nationale des sanctions en 2017, comme dans les années précédentes, les professionnels doivent particulièrement veiller au respect de cette obligation.

Comme les années précédentes, la Commission observe que les réseaux, groupes et associations professionnelles devraient 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.

1.3. Une méconnaissance du dispositif de déclaration de soupçon

Malgré les risques présentés par leur activité, les déclarations de soupçon faites par les professionnels assujettis n'appartenant pas au secteur bancaire et financier demeurent minoritaires : 3 742 déclarations sur un total de 62 259 déclarations, tous secteurs confondus, soit 6 % du total des déclarations⁶. Si les déclarations réalisées par les casinos ont cru de 42 % en 2016 (passant de 422 à 601) et celles des autres opérateurs de jeux et paris de 28 % (de 212 à 272), elles ont diminué de manière importante pour les opérateurs de jeux et paris en ligne (20 déclarations en 2016, en diminution de 86 % par rapport à 2015), marquant une rupture par rapport à l'évolution qui avait été observée au cours des années précédentes. Le secteur des professionnels de l'immobilier demeure

⁶ – Tracfin, Rapport annuel d'activité pour 2016, p. 9. Pour l'année 2017, 68 661 déclarations de soupçons ont été réalisées, soit une augmentation de 10% par rapport à 2016.

encore en retrait avec seulement 84 déclarations pour un secteur exposé, alors que les agents immobiliers sont désormais assujettis également au titre de leur activité d'intermédiation dans la location. Bien que le nombre global de déclarations ait cru de 44 % en 2016 (après une hausse de 18 % en 2015), tous secteurs confondus, les sociétés de domiciliation n'ont réalisé que trois déclarations au cours de l'année 2016. Les agents sportifs n'ont réalisé aucune déclaration.

Cette situation est préoccupante car elle témoigne de la mobilisation très insuffisante des professionnels dans la mise en œuvre de cette obligation et ne permet pas à Tracfin de disposer de l'ensemble des informations nécessaires à sa mission.

2.

LES PISTES DE PROGRÈS POUR ASSURER LA PLEINE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

2.1. De la part des professionnels

2.1.1. Une implication plus forte des réseaux et syndicats professionnels dans la diffusion de l'information de bonnes pratiques et des formations et la mobilisation de leurs adhérents

La Commission avait recommandé en 2016 que soient proposées à leurs membres et à leurs adhérents **l'organisation de formations destinées à leurs collaborateurs**, afin de permettre une diffusion de l'information utile aux professionnels et à leurs collaborateurs de manière homogène et adaptée aux particularités de chaque profession. Si des initiatives semblent avoir été prises dans certains secteurs (essentiellement l'immobilier), elles devraient être complétées afin que tout professionnel puisse avoir accès à une offre lui permettant d'assurer la formation et l'information de ses collaborateurs.

Les réseaux et syndicats professionnels pourraient aussi 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 terrorisme ainsi que les schémas à risques qui y sont décrits⁷.

Les professionnels assujettis devant assurer la formation et l'information régulière de leurs collaborateurs, une information particulière des collaborateurs sur les changements intervenus avec l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 et son décret d'application transposant la 4^e directive du 20 mai 2015 serait utile.

2.1.2. Des déclarations de soupçon plus nombreuses

Le très faible nombre de déclaration de soupçon réalisé par les professionnels relevant de la compétence de la Commission témoigne d'une prise en compte insuffisante de cette obligation. Ils doivent donc **mieux appréhender et utiliser la procédure de déclaration de soupçon**.

Les professionnels assujettis disposent pourtant de garanties importantes lorsqu'ils réalisent une déclaration de soupçon. En effet, le code monétaire et financier assure la confidentialité des déclarations et de l'identité de leur auteur. 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).

La procédure de déclaration de soupçon doit donc 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 d'y procéder, même si le code monétaire et financier n'exige pas une désignation ex ante d'un déclarant (article R. 561-23).

2.2. De la part des pouvoirs publics, en particulier des autorités de contrôle

7 – 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 2016* est consultable à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/files/rapport-analyse-tracfin-2016.pdf>. Les actualités figurant sur le site Internet de la Commission nationale des sanctions signalent les publications consultables sur le site Internet de Tracfin.

2.2.1. La procédure d'autorisation de l'exercice de l'activité et la meilleure information des professionnels

Si les **pouvoirs publics**, notamment les autorités de contrôle et Tracfin, organisent des réunions avec les professionnels et leurs représentants, ces initiatives pourraient toutefois être renforcées.

Ainsi, **lors de la délivrance d'un agrément ou de son renouvellement** pour l'exercice d'une activité ou de son renouvellement, **les professionnels pourraient recevoir une information** leur rappelant leur assujettissement à ce dispositif et expliquer ses enjeux et les principales obligations qui en résultent. Elle pourrait également **indiquer l'existence des lignes directrices de l'autorité de contrôle compétente et le lieu où elles peuvent être consultées ainsi que les sanctions encourues par le professionnel ne respectant pas ses obligations.**

À défaut, une option qui pourrait être étudiée par les pouvoirs publics serait de prévoir que l'autorité en charge de la délivrance de l'agrément fasse produire par le professionnel assujetti un **engagement écrit sur sa connaissance du dispositif et la formation qu'il a reçue sur ce dispositif.**

2.2.2. Une capacité de contrôle plus forte des autorités de contrôle avec la création d'un pouvoir d'injonction

Depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, les autorités de contrôle peuvent adresser aux personnes contrôlées une 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 appartient à ces autorités d'utiliser désormais cette nouvelle prérogative. Sa mise en œuvre devra s'accompagner de la saisine de la Commission. Celle-ci pourra d'ailleurs prendre en compte l'absence de réaction du professionnel après une injonction.

2.2.3. L'effectivité des contrôles sur les nouvelles professions et des saisines de la Commission par les autorités de contrôle

Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'intérieur ont saisi la Commission de manquements. L'ARJEL ne l'a jamais saisi, ce qui contraste avec la situation des autres professionnels

du secteur des jeux et paris pour lesquels le ministre de l'Intérieur a saisi la Commission. Elle n'a pas été saisie non plus par les fédérations sportives de manquements qui auraient été commis par des agents sportifs. Bien que des travaux aient pu être menés par les autorités de contrôle désignées par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, comme la DGDDI, pour les antiquaires et galeries d'art, elles n'ont pas non plus saisi la Commission à ce stade.

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 utile, par exemple après la publication de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 et son décret d'application, devrait intervenir rapidement. 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.

L'ensemble des autorités de contrôle doivent s'organiser pour être en mesure de saisir la Commission des manquements commis par les professionnels assujettis. Cette situation pourrait être améliorée par la mise en place par chaque autorité d'une stratégie de contrôle des professionnels assujettis relevant de sa compétence. Elle devrait permettre d'assurer une couverture étendue et représentative des professionnels concernés et de saisir la Commission de dossiers dès l'année 2018.

2.2.4. Le renforcement de la publicité des sanctions de la Commission

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. Celle-ci a constaté qu'en 2017, comme lors des années précédentes, les professionnels n'avaient pas tous la même réaction après un contrôle ou le lancement de la procédure devant la Commission, certains prenant rapidement des initiatives pour se mettre en conformité et d'autres réagissant plus tardivement, sans se mettre en situation de respecter leurs obligations le jour de l'audience. 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 aussi que les sanctions soient publiées en principe avec la mention du nom des personnes sanctionnées. Cette évolution devrait conduire à une publication plus systématique des sanctions décidées par la Commission en rendant public le nom des professionnels concernés.

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 et son décret d'application ont renforcé le dispositif français.

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 et son décret d'application ont 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. À 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). 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.

Mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme :

Ces systèmes sont souvent désignés dans la pratique sous l'expression de « protocole interne ». Ils doivent être formalisés et adaptés à la situation particulière du professionnel, prenant en compte notamment : le secteur d'activité et l'implantation géographique du professionnel, les caractéristiques de la clientèle (par exemple si les clients sont des personnes physiques ou des personnes morales), la taille de l'entité et son organisation.

La mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques peut être assurée en suivant plusieurs étapes avec au moins :

- l'identification des risques auxquels le professionnel est susceptible d'être confronté dans le cadre de son activité ;
- l'évaluation des risques auxquels le professionnel peut être confronté ;
- la définition des mesures destinées à gérer les risques.

Le professionnel doit prendre en compte la situation concrète dans laquelle il se trouve, sans se limiter à une présentation générale du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ou des risques qui existeraient globalement dans son secteur d'activité.

L'identification des risques doit permettre d'établir plusieurs catégories de situations et de les classer en fonction de la probabilité de risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme qu'elles présentent. Cet examen doit être adapté et proportionné à la situation de l'entité. Certains éléments à risque sont identifiés dans la loi ou dans d'autres documents publics (notamment les lignes directrices des autorités de contrôle ou la lettre aux professionnels publiée

régulièrement par TRACFIN). Cependant, dans tous les cas, le professionnel doit lui aussi identifier les risques propres à son activité. Ces risques peuvent être liés aux clients avec lesquels le professionnel se trouve ou va se trouver en relation d'affaires, l'opération souhaitée par ceux-ci et les modalités envisagée pour l'effectuer.

L'évaluation des risques peut s'effectuer par le moyen d'un tableau prenant en compte le résultat de l'identification des risques et reprenant les situations auxquelles le professionnel peut être confronté. Ce tableau peut permettre de moduler le risque en fonction d'une grille d'évaluation selon qu'il est plus ou moins élevé (par exemple d'un niveau 1 correspondant à un risque faible ou inexistant à un niveau 3 correspondant à un niveau élevé ou avéré).

Elle doit permettre de définir ex ante les mesures qui seront mises en œuvre selon le niveau de risque auquel le professionnel pourra être exposé dans l'exercice de son activité et assurer ainsi une gestion des risques efficace (ne pas entrer en relation d'affaires ou mettre un terme à la relation d'affaires, demander des informations complémentaires, renforcer l'intensité des mesures, effectuer un examen renforcé, effectuer une déclaration de soupçon, etc....).

Le professionnel peut aussi définir en plus des évaluations précédentes une liste de critères ou de questions à prendre en compte par ses collaborateurs lors de chaque opération, y compris sous la forme d'un tableau ou de fiches qui seront remplis pendant la préparation et l'exécution de l'opération. Mais ces documents ne se substituent pas à la formalisation que doit faire le professionnel avant toute opération pour identifier, évaluer et gérer ses risques.

L'ensemble de ces documents doit être communiqué aux collaborateurs du professionnel.

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.

cf. encadré ci-contre sur le bénéficiaire effectif
 >>>

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 obligation⁸.

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, qui ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues au présent chapitre, 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 misées ou gagnées. Ces informations doivent être conservées pendant cinq ans.

⁸ – 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.

BÉNÉFICIAIRE EFFECTIF (EN ANGLAIS : ULTIMATE BENEFICIAL OWNER « UBO »)

L'article L.561-5 du Code monétaire et financier, impose aux personnes assujetties au dispositif de vérifier l'identité de leur client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif au sens de l'article L. 561-2-2 du même code, qui dispose que « *pour l'application du présent chapitre, le bénéficiaire effectif est la ou les personnes physiques : 1° soit qui contrôlent en dernier lieu, directement ou indirectement, le client ; 2° soit pour laquelle une opération est exécutée ou une activité exercée.*

L'article R.561-1 du Code monétaire et financier précise : « *lorsque le client d'une des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 est une société, on entend par bénéficiaire effectif (...) la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote de la société, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur la société (...)* »

La Commission nationale des sanctions a constaté l'ignorance des personnes mises en cause entendues lors de ses audiences de la signification de la notion de bénéficiaire effectif et, partant, que les bénéficiaires effectifs n'étaient jamais recherchés ni identifiés. Ce constat reste préoccupant au regard de l'efficacité de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

La détection et l'identification des bénéficiaires effectifs reposent sur des règles de bonne conduite que les personnes assujetties (au sens de l'article L.561-2 du COMOFI) doivent s'imposer et inscrire dans leur procédures internes

de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme visées à l'article L.561-32. Ainsi, la première règle est d'obtenir les statuts complets et tous autres documents à jour comportant la répartition du capital social afin d'identifier toute personne, physique ou morale, qui détient 25 % ou plus du capital social et celles qui exercent un pouvoir direct ou indirect sur les organes de gestion de la société. S'il s'agit d'une personne physique, il convient de vérifier son identité au moyen d'un document probant. S'il s'agit d'une autre personne morale, de droit français ou étranger, il convient de se procurer les statuts et la répartition du capital pour identifier toutes personnes détenant au moins 25 % du capital et en tout cas une participation majoritaire. Et ainsi de suite tant que toutes les personnes physiques, susceptibles d'être le ou les bénéficiaires économiques, ne sont pas clairement identifiées. Il convient également d'identifier le ou les représentants légaux de chaque société apparaissant dans le montage.

S'il s'agit d'un montage trop complexe ou en cas d'impossibilité d'identification, il convient alors de mettre un terme à la relation d'affaires et, le cas échéant, d'en faire déclaration à TRACFIN.

L'identification du ou des bénéficiaires effectifs relève de nombreux cas d'espèce et, pour une meilleure compréhension, le Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce a publié une fiche pratique intitulée : « 15 schémas pour identifier les bénéficiaires effectifs dans les sociétés » disponible à l'adresse internet suivante :

https://www.infogreffe.fr/documents/10179/0/RBE_Fiche_pratique_schemas.pdf/62a60419-c050-4255-8c62-616776d16696

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 assujetti 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'existe 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 possible 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 consignant les caractéristiques des opérations lorsqu'ils ont effectué un examen renforcé (article L. 561-12 du code monétaire et financier).

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 2014-2017

ANNEXE II: PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2017

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 COMOIFI)

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; n° 2015-11 du 17 novembre 2015; n° 2016-14 du 6 avril 2017; n° 2016-07 du 20 avril 2017 et n° 2016-09 du 14 juin 2017; n° 2017-06 du 23 août 2017; n° 2017-31 du 6 décembre 2017.

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 COMOIFI)

2.1. 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 et n° 2015-34 du 10 mai 2017).

2.2. 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 de 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 COMOIFI (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 COMOIFI 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 COMOIFI (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 COMOIFI)****3.1. Le domaine d'application de l'obligation**

Le fait d'avoir une clientèle de proximité n'exonère pas le professionnel de son obligation (décisions n° 2015-17 du 23 septembre 2015 et n° 2015-34 du 10 mai 2017).

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; n° 2015-16 du 12 avril 2016; n° 2016-07 du 20 avril 2017 et n° 2016-17 du 28 juin 2017).

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).

L'absence de doute ou de risque particulier n'est pas de nature à exonérer le professionnel de son obligation (décision n° 2017-06 du 23 août 2017).

3.2. La nature du document requis

Cette obligation imposant au professionnel assujetti 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 COMOIFI (décision n° 2015-09 du 10 juin 2015).

3.3. La mise en œuvre de l'obligation

Les exigences de l'article L.561-5 du COMOIFI impliquent de vérifier l'identité de tous les clients, qu'ils soient vendeurs ou acquéreurs (décisions 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 COMOIFI 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 COMOIFI)**

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

4.1. 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).

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 (décision n° 2015-34 du 10 mai 2017).

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

L'intervention d'un tiers n'est pas de nature à exonérer le professionnel (décision n° 2017-06 du 23 août 2017).

4.2. La mise en œuvre de l'obligation

L'obligation prévue à l'article L. 561-6 du COMOIFI 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 cause doivent être suffisantes pour établir la matérialité des contrôles exercés sur la relation d'affaires 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 DES MESURES RENFORCÉES (L.561-10-2 DU COMOFI)

L'intervention d'une société « *au près 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'une société pour plusieurs ventes portant sur des montants supérieurs à dix millions d'euros et étant réalisées en utilisant des montages

juridiques complexes via des pays étrangers 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° 2016-17 du 28 juin 2017).

L'acquisition financée sans recours à un prêt immobilier, contrairement à ce qui était stipulé dans le compromis de vente signé avec le concours du professionnel, alors que plusieurs tiers étaient intervenus et que le dossier présentait une incohérence dans le nom de l'acquéreur orthographié de différentes manières suivant les documents, peut caractériser l'existence d'une opération particulièrement complexe justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2017-08 du 6 décembre 2017).

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 domicitaire 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).

Le manquement à l'obligation de déclarer ses soupçons est établi lorsque l'agent immobilier a reçu mandat pour vendre un bien acquis quatre mois avant et que les modalités de financement avaient été modifiées après la signature du compromis de vente, que l'acquisition avait été réalisée en totalité par apport personnel, que plusieurs tiers étaient intervenus et que plusieurs documents étaient incohérents, alors que le professionnel ne disposait pas de renseignements suffisants et de justificatifs probants, en particulier sur la profession, les revenus et le patrimoine de l'acquéreur (décision n° 2017-08 du 6 décembre 2017).

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 COMOIFI)

L'obligation prévue par l'article L.561-8 du COMOIFI 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 COMOIFI)

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 COMOIFI (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 COMOIFI, 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 II à VII 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).

Une personne exerçant l'activité professionnelle d'agent commercial dans le secteur de l'intermédiation immobilière est assujettie au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et peut faire l'objet de sanctions de la Commission en cas de manquements à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (décision n° 2016-09 du 14 juin 2017).

Le dirigeant d'une société contrôlant une société exploitant une agence immobilière peut être sanctionné pour les manquements relevés en raison de l'activité de direction et de gestion qu'il exerce au sein de cette société (décision n° 2016-17 du 28 juin 2017).

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 dirigeant 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 (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2016 et n° 2016-05 du 28 juillet 2017).

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).

