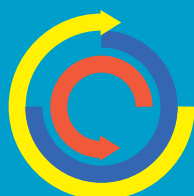


Rapport d'activité 2019



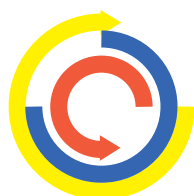
COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport d'activité 2019



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

SOMMAIRE

MOT DU PRÉSIDENT	6
CHAPITRE I	
LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME : UN ENJEU MAJEUR POUR NOTRE SOCIÉTÉ	8
1. Le rôle de la Commission nationale des sanctions dans le dispositif français de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	9
2. La composition de la Commission nationale des sanctions est la suivante :	10
CHAPITRE II	
UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS EN CROISSANCE CONTINUE	12
1. La saisine de la Commission nationale des sanctions	13
2. Les décisions rendues par la Commission nationale des sanctions	13
2. 1. Les manquements sanctionnés	13
3. 2. Les sanctions prononcées	14
3.3. L'exécution des décisions rendues par la Commission nationale des sanctions	15
3. La participation aux travaux du COLB et des autorités de contrôle	15
ANNEXE I	
PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2019	17
1. La responsabilité de chacun des professionnels assujettis au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (art. L. 561-2 du COMOFI)	18
2. La mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme (art. L. 561-32 du COMOFI)	18
a. La nécessité d'une formalisation minimale	18
b. Le contenu des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme (« protocoles internes »)	18
3. L'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client (art. L. 561-5 du COMOFI)	19
a. Le domaine d'application de l'obligation	19
b. La nature du document requis	19
c. La mise en œuvre de l'obligation	20
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 (art. L. 561-6 du COMOFI)	20
a. Le domaine d'application de l'obligation	20
b. La mise en œuvre de l'obligation	20
5. L'obligation de mettre en place des mesures complémentaires (art. L. 561-10 du COMOFI)	21
6. L'obligation de mettre en place des mesures renforcées (art. L.561-10-2 du COMOFI)	21
7. L'obligation de conservation des documents relatifs à la clientèle et aux opérations (art. L.561-12 du COMOFI)	22

8. L'obligation de déclaration de soupçon (art. L.561-15 du COMOFI)	22
9. 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 (art. L.561-8 du COMOFI)	23
10. L'obligation de formation et d'information régulière du personnel (art. L. 561-34 du COMOFI)	23
11. Le cumul des obligations du code monétaire et financier et du code de commerce (sociétés de domiciliation)	24
12. Les personnes pouvant être mises en cause et sanctionnées par la CNS	24
13. Les sanctions	25

ANNEXE II

MÉTHODOLOGIE POUR LA MISE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES

	26
1. L'évaluation des risques (identification et classification des risques)	27
2. La définition des mesures de gestion des risques	28

MOT DU PRÉSIDENT



Acteur du dispositif français de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la Commission nationale des sanctions a poursuivi au cours de l'année 2019 sa montée en charge. Elle a sanctionné trois-cent-cinquante manquements aux obligations issues de ce dispositif commis par quatre-vingt-cinq professionnels au cours de l'année 2019. Elle a prononcé à cette occasion cent-cinquante-huit sanctions. Depuis le début de ses travaux en 2014, elle a prononcé mille cent-quarante-cinq sanctions à l'encontre de deux-cent-cinquante-quatre personnes.

L'exercice 2019 a permis de constater une plus grande mobilisation de la part des professionnels assujettis. Des contributions plus nombreuses aux déclarations de soupçons ont été constatées. Cette amélioration doit toutefois être encore poursuivie dans les années à venir car d'importantes marges de progrès existent, tant dans la diffusion de la connaissance de la réglementation anti-blanchiment que sa bonne application.

Outre les objectifs d'intérêt général que poursuit cette réglementation – lutte contre le financement du terrorisme, les activités criminelles, la fraude fiscale - il faut rappeler la nécessité qui s'attache à son égal respect par les entreprises. Il y va en effet du bon fonctionnement de la concurrence : les entreprises qui ne se

conformement pas aux prescriptions en matière de lutte contre le blanchiment exercent une forme de concurrence déloyale à l'égard de celles qui les observent, soit en «facilitant» les démarches des clients qu'elles n'astreignent pas à des formalités et déclarations qui peuvent être perçues comme pesantes voire intrusives, soit en «captant» une clientèle douteuse, mais solvable.

En 2020 la France fera l'objet d'une évaluation par le GAFI. Elle concernera tous les secteurs et tous les acteurs de la lutte anti-blanchiment.

La Commission nationale des sanctions apportera tout son concours à cette évaluation pour les compétences qui sont les siennes.

Francis LAMY

CHAPITRE I

LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME : UN ENJEU MAJEUR POUR NOTRE SOCIÉTÉ

CHAPITRE I

LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME : UN ENJEU MAJEUR POUR NOTRE SOCIÉTÉ

Le blanchiment des capitaux vise à dissimuler la nature, la source ou le propriétaire véritable de capitaux afin d'occulter leur origine délictueuse et de leur donner une apparence licite. Le blanchiment est ainsi lié au développement des activités illégales. Il en est une étape et parmi celles-ci figure le financement du terrorisme.

Les dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme mis en place à partir du début des années 1990 (directive européenne 91/308/CE JOCE du 28 juin 1991) ont une dimension administrative et pénale. Détecter, prévenir, sanctionner administrativement et pénalement sont leurs finalités. L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 et son décret d'application n° 2018-284 du 18 avril 2018, applicable depuis le 1^{er} octobre 2018, qui ont transposé en droit français la 4^{ème} directive européenne du 20 mai 2015, ont renforcé ce dispositif.

La 5^{ème} directive contre le blanchiment des capitaux 2018/843 du 30 mai 2018 a complété le dispositif issu de la quatrième directive, en particulier en assujettissant les intermédiaires opérant sur des « crypto-monnaies », en élargissant l'accès au registre des bénéficiaires effectifs et en limitant les conditions d'utilisation des monnaies électroniques « anonymes ». Elle a été transposée en droit français par l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 et ses décrets d'application n° 2020-118 et n° 2020-119 du 12 février 2020.

La Commission nationale des sanctions (CNS) créée par l'ordonnance du 30 janvier 2009 est placée auprès du ministre de l'économie et est régie par les dispositions du code monétaire et financier¹. Elle est indépendante.

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

Comme l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, la CNS est une autorité de nature non juridictionnelle, elle n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, elle agit dans le cadre de prérogatives de puissance publique. L'exercice de son pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Son action permet à la France, conformément à ses engagements européens et internationaux, de donner toute son effectivité au dispositif français de lutte contre le blanchiment des capitaux.

1 LE RÔLE DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS DANS LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 et son décret d'application du 18 avril 2018 ont renforcé le rôle de la Commission nationale des sanctions en élargissant sa compétence à de nouvelles professions. L'ordonnance de 2020 a procédé à quelques modifications de champ de certaines de ces professions que la Commission appliquera à compter de 2020.

Les professionnels relevant de sa compétence sont les suivants :

- les intermédiaires immobiliers : les professionnels exerçant les activités mentionnées aux 1^{er}, 2^o, 4^o, 5^o et 8^o de l'article 1^{er} de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.
- 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, y compris ceux en ligne. Il s'agit des casinos, des clubs de jeux, du PMU, de la Française des jeux et des opérateurs de jeux et paris en ligne ;
- les personnes qui négocient des œuvres d'art et des antiquités ou agissent en qualité d'intermédiaires dans leur commerce, y compris les galeries d'art ;
- les personnes exerçant l'activité d'agents sportifs mentionnées à l'article L. 222-7 du code du sport ;
- personnes acceptant des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret et se livrant au commerce de certains biens (pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, objets d'ameublement et de décoration d'intérieur, produits cosmétiques, produits textiles, maroquinerie, produits gastronomiques, horlogerie et arts de la table).

Ces professions ont été regardées par le législateur comme exerçant des activités susceptibles de servir à des opérations de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Afin de mieux identifier ces risques, les professionnels peuvent utilement consulter les rapports et lettres d'information sectorielles de Tracfin et l'Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France (interieur.gouv.fr).

La Commission nationale des sanctions constate toutefois, près de quatre ans après l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 étendant sa compétence aux agents sportifs, aux négociants d'œuvres d'art, d'antiquités et aux personnes acceptant des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret et se livrant au commerce de certains biens (pierres précieuses, métaux

précieux, bijoux, objets d'ameublement et de décoration d'intérieur, produits cosmétiques, produits textiles, maroquinerie, produits gastronomiques, horlogerie et arts de la table) qu'elle n'a pas encore été saisie du cas d'entreprises de ces secteurs. Il en est de même pour des entreprises du secteur des jeux et paris en ligne, qui relevaient déjà de sa compétence avant l'ordonnance de 2016, ainsi qu'elle l'avait pourtant relevé dans son rapport d'activité de 2018.

2

LA COMPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS EST LA SUIVANTE :

Sont membres de la Commission nationale des sanctions :

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

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

Mme Hélène Morell, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître honoraire 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 Delphine de Chaisemartin, directrice des affaires publiques et de la communication institutionnelle et financière à La Banque Postale, en qualité de membre suppléant ;

Me Marie-Hélène Kraft-Faugère, notaire, vice-présidente du comité de contrôle des inspections au sein du Conseil supérieur du notariat, en qualité de membre titulaire, et Me Jean-Philippe Fruchon, notaire, secrétaire du bureau du Conseil supérieur du notariat, en qualité de membre suppléant ;

Mme Pascale Parquet, directrice adjointe à la Direction des risques, conformité et contrôles permanents du groupe BPCE, 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 Paris-Saclay, en qualité de membre suppléant ;

M. Xavier de La Gorce, président d'honneur de la SNSM et vice-président de l'Académie de Marine, administrateur civil hors classe

honoraire, en qualité de membre titulaire, et M. Patrick Iweins, commissaire aux comptes, en qualité de membre suppléant ;

Sa secrétaire générale est Mme Fayrouze DAHOU directrice principale des services de greffe judiciaires.

CHAPITRE II

UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS EN CROISSANCE CONTINUE

CHAPITRE II

UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS EN CROISSANCE CONTINUE

Au cours de l'année 2019, la Commission nationale des sanctions s'est réunie vingt-six 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 nationale des jeux (ANJ) et les fédérations sportives des rapports établis par les autorités chargées du contrôle des professionnels concernés. Les contrôles sont réalisés par les services et organismes suivants :

- 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 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'ANJ, pour les professionnels du secteur des jeux et des paris en ligne (anciennement l'ARJEL, à compter de janvier 2020) ;
- 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 ;
- les fédérations sportives, pour les agents sportifs.

En 2019, la Commission nationale des sanctions a été saisie de 75 affaires

- 61 concernant les professionnels de l'intermédiation immobilière,
- 11 la domiciliation,
- Et 3 les jeux.

2

LES DÉCISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Pour l'année 2019, la Commission nationale des sanctions a sanctionné quatre-vingt-cinq personnes (48 % étant des personnes morales et 52 % des personnes physiques) et prononcé cent-cinquante-huit sanctions. A titre de comparaison, elle avait prononcé cent-huit sanctions en 2018 et quatre-vingt-cinq en 2017. Cette augmentation traduit une montée continue en régime depuis le début de son activité en 2014. Depuis cette date, elle a prononcé en tout mille cent-quarante-cinq sanctions.

2. 1. Les manquements sanctionnés

Les catégories de manquements sanctionnés en 2019 confirment largement les tendances observées les années précédentes.

Ainsi, la Commission a retenu le plus fréquemment les manquements portant sur l'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client et des bénéficiaires effectifs (article L. 561-5 du code monétaire et financier), sur celle 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 sur celle de formation et d'information des collaborateurs (article L. 561-33 du code monétaire et financier) qui représentent chacune près d'un quart du total des manquements sanctionnés.

Les autres manquements ont été moins fréquemment retenus comme l'obligation de mettre en place des mesures de vigilance complémentaires (article L. 561-10 du code monétaire et financier), celle d'interrompre la relation d'affaires (article L. 561-8 du code monétaire et financier) et celle de conserver pendant cinq ans des documents et informations recueillis par le professionnel assujéti (article L. 561-12 du code monétaire et

financier). Le manquement à l'obligation de déclaration de soupçons à la cellule de renseignement financier Tracfin a été établi dans trois dossiers.

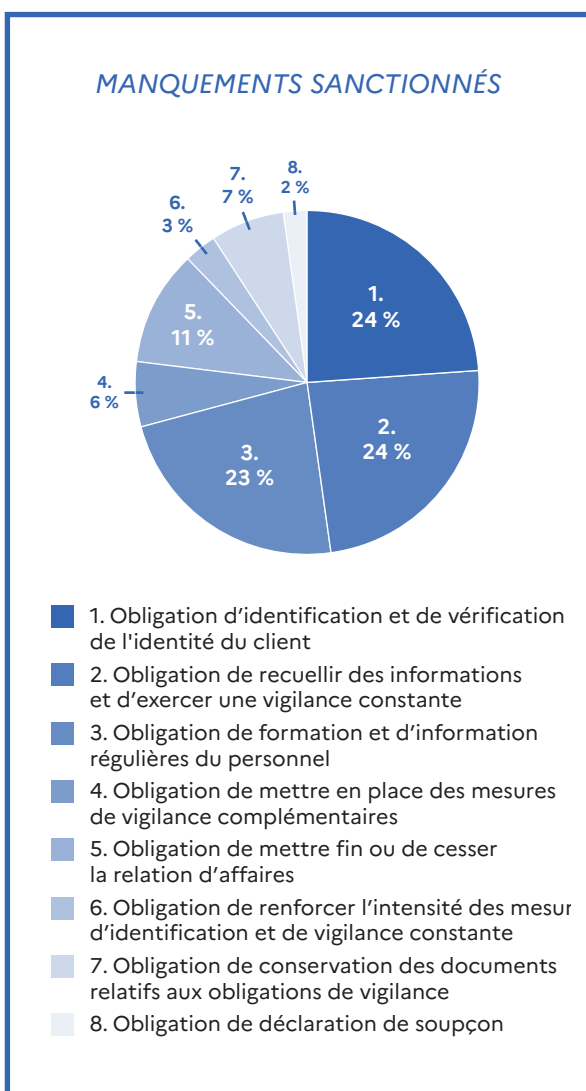
En 2019 comme en 2018 la Commission nationale des sanctions a été conduite dans de nombreuses affaires à écarter le grief tiré de l'absence de système d'évaluation et de gestion des risques, système exigé à l'article L. 561-32 du code monétaire et financier en application de la décision du Conseil d'Etat SCF Nos 408288, 414774 du 4 mai 2018. Cette décision a en effet déclaré illégal le III de l'article R. 561-38 du même code, pris pour l'application de l'article L. 561-32, faute de définir avec une précision suffisante les principes devant guider la mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques par les professions assujetties à cette obligation. L'article R. 561-38 a été complété par un décret du 18 avril 2018 qui avait anticipé la décision du Conseil d'Etat. La Commission nationale des sanctions a pu en revanche, pour les manquements à

cette obligation postérieurs à la publication du décret du 18 avril 2018, prononcer des sanctions.

A l'occasion de l'examen des dossiers dont elle était saisie la Commission a constaté des situations très variées. Certains professionnels se sont attachés à adapter leurs procédures dès après le contrôle administratif des services enquêteurs, avant même la saisine de la Commission ; d'autres n'ont réagi qu'une fois informés de cette saisine de la commission et destinataires de la notification des griefs retenus à leur encontre ; d'autres ont attendu le dernier moment, juste avant l'audience, pour prendre quelques initiatives dans l'espoir d'obtenir la bienveillance de la commission ; d'autres enfin, heureusement rares, par incompréhension ou négligence, n'avaient pas commencé à corriger leur défaillances le jour de l'audience. La Commission nationale des sanctions tient compte dans la fixation du quantum de la sanction des efforts de l'entreprise pour se mettre en conformité avec ses obligations. Plus la démarche de régularisation de celle-ci est précoce et complète plus sa situation est favorablement prise en compte par la commission.

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. La sanction de l'interdiction temporaire d'exercice peut être assortie du sursis. Selon le code monétaire et financier, la Commission peut prononcer, à la place ou en sus de ces sanctions administratives, une sanction pécuniaire dont le montant est fonction de la gravité des manquements commis, sans dépasser le plafond légal de cinq millions d'euros. Les sommes sont recouvrées par le Trésor public. La Commission peut aussi décider que les sanctions feront l'objet d'une publication dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, aux frais de la personne sanctionnée. Depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 l'autorité investie du pouvoir de sanction doit commencer par envisager une publication nominative de la sanction. Elle peut toutefois opter pour une



publication anonyme. Enfin, il peut être mis 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.

En 2019, la Commission nationale des sanctions a fait usage de tout l'éventail des sanctions prévu par le code monétaire et financier, excepté le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle. La répartition des sanctions a été la suivante.

L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité a représenté près de 44 % des sanctions prononcées devant l'avertissement (3 %) et le blâme (4 %). Toutes les interdictions d'exercice ont été assorties d'un sursis.

Les sanctions pécuniaires ont représenté 49 % de l'ensemble des sanctions. Cette répartition est proche de celle des sanctions retenues en 2018. Pour l'année 2019, seize sanctions pécuniaires (sur un total de soixante-dix-sept sanctions pécuniaires) ont atteint un montant supérieur ou égal à 5 000 euros (dont trois sanctions pécuniaires d'un montant supérieur ou égal à 10 000 euros).

De façon constante, la Commission décide la publication quasi systématique des sanctions. La publication anonyme a été décidée dans la plupart des cas car il est apparu à la

commission que dans ces affaires le caractère nominatif de la publicité de la sanction serait disproportionné. La publicité de la sanction qu'elle soit anonyme ou pas est un vecteur important de la diffusion auprès des professionnels des obligations qui s'imposent à eux.

Certains professionnels justifient les manquements à leurs obligations par la difficulté à imposer à la clientèle des formalités déclaratives relatives à leur identité, leurs activités, leurs projets, sans préjudice commercial. De façon constante la commission écarte cet argument n'est pas recevable. Elle relève d'ailleurs que ce type d'argument a tendance à se raréfier.

La commission recommande à cet égard aux professionnels d'afficher dans leurs locaux - à destination des clients mais aussi à titre d'aide-mémoire pour les collaborateurs - les principales dispositions du code monétaire et financier. Cette pratique pourrait faciliter la mise en œuvre des mesures, le professionnel pouvant notamment faire valoir auprès du client les obligations qui pèsent sur lui, attestant par là son sérieux et son professionnalisme.

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

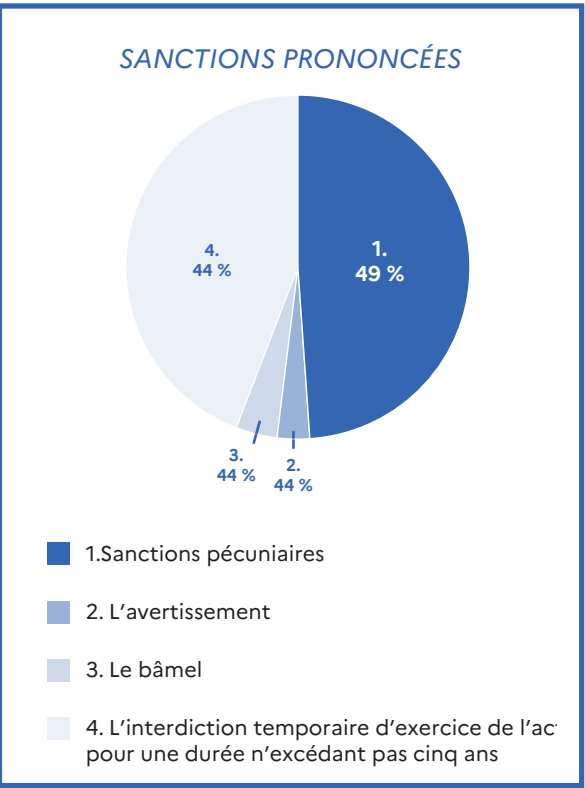
L'article R. 561-45 du code monétaire et financier prévoit que le secrétaire général de la Commission nationale des sanctions assure le suivi de l'exécution de ses décisions. Les sanctions pécuniaires sont recouvrées par le Trésor public dans les conditions de droit commun applicables.

A la fin de l'année 2019, 75 % des dossiers dont les sanctions pécuniaires avaient été mises en recouvrement avaient donné lieu à paiement (pour un montant total de 665 799 euros) et 70 % des dossiers pour lesquels la Commission avait décidé la publication des sanctions, ont donné lieu à publication. La Commission est attentive à la réduction de ce décalage, qui sera amélioré grâce à une plus grande célérité des publications par les personnes sanctionnées.

3

LA PARTICIPATION AUX TRAVAUX DU COLB ET DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

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'Etat 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 a contribué en particulier à la préparation de l'Analyse nationale des risques.

La Commission nationale des sanctions a participé aux réunions du COLB et a eu l'occasion d'y présenter ses travaux et les principaux constats qui pouvaient être faits dans ce cadre. Elle a souligné à cette occasion l'importance et la nécessité de la mobilisation des professionnels

relevant de sa compétence comme des autorités chargées du contrôle.

Elle a aussi rappelé avoir constaté une mobilisation plus importante des professionnels relevant de sa compétence, même si des progrès restent à accomplir.

L'évaluation de la France par le GAFI dont les travaux ont débuté en 2019 et se poursuivra au cours de l'année 2020.

ANNEXE I

PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2019

ANNEXE 1

PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2019

Cette annexe présente les principes essentiels mis en œuvre dans 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 (ART. L. 561-2 DU COMOFI)

Chaque professionnel assujetti au dispositif doit appliquer ses obligations et ne peut s'en exonérer du fait que son activité s'insère dans une chaîne d'opérations auxquelles participent d'autres professionnels eux-mêmes assujettis au dispositif anti blanchiment (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 ; n° 2017-15 du 7 février 2018 ; n° 2017-17 du 28 mars 2018 et n° 2017-21 du 9 avril 2018 ; n° 2017-48 du 10 avril 2019 ; n° 2018-10 du 9 mai 2019 ; n° 2018-09 du 22 mai 2019 ; n° 2017-46 du 12 juin 2019 ; 2017-50 du 19 juin 2019 ; n° 2018-08 du 17 juillet 2019 et n° 2018-38 du 18 décembre 2019.

2.

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

a. La nécessité d'une formalisation minimale

Les systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et du

financement du terrorisme que doivent mettre en place les professionnels doivent faire l'objet d'un minimum de formalisation et être a priori organisées dans un document. 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 ; n° 2017-04 du 23 août 2017 ; n° 2017-08 du 6 décembre 2017 ; n° 2016-15 du 14 février 2018 et n° 2017-25 du 25 avril 2018).

Ainsi, la simple tenue de réunions de travail ne permet pas, à elle seule, de regarder le professionnel comme s'étant conformé à cette obligation (décisions n° 2015-18 du 14 octobre 2015 et n° 2015-34 du 10 mai 2017).

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

Les systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ou « protocoles internes » doivent être individualisés et adaptés à la situation spécifique du professionnel concerné (aire géographique d'exercice, type de clientèle, catégories d'opérations...). La simple référence à 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 avoir été adapté par le professionnel à sa situation propre, ne suffit pas à considérer qu'il satisfait aux exigences du COMOFI (décision n° 2014-05 du 18 février 2015).

Le document doit contenir une classification des risques suffisante et adaptée à la clientèle et à l'activité de la société lui permettant d'apprécier concrètement les risques auxquels elle est exposée (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2016 ; n° 2015-16 du 12 avril 2016 ; n° 2017-06 du 23 août 2017 ; n° 2017-01 du 30 août 2017 ; n° 2016-16 du 25 octobre 2017 ; n° 2017-25 du 25 avril 2018 ; n° 2017-30 du 23 mai 2018 et n° 2017-10 du 5 septembre 2018).

N'est pas suffisant pour regarder l'obligation fixée à l'article L. 561-32 et à l'article R. 561-38 du COMOFI comme satisfaite 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 et n° 2017-34 du 9 mai 2018).

Une note affichée dans les locaux de la société relative aux relations commerciales de la société avec ses clients ne suffit pas à regarder l'obligation de l'article L.561-32 du COMOFI satisfaite (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 et n° 2017-21 du 9 avril 2018).

3.

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

L'article L. 561-5 du COMOFI prévoit que le professionnel identifie son client et vérifie son identité en recueillant et conservant les informations mentionnées à l'article R. 561-5 du COMOFI (décision n° 2018-16 du 9 mai 2019 et n° 2018-09 du 22 mai 2019).

a. Le domaine d'application de l'obligation

Le fait d'avoir une clientèle de proximité, supposée a priori bien connue et sans risque, n'exonère pas le professionnel de ses obligations relatives à la connaissance du client (décisions n° 2015-17 du 23 septembre 2015 ; n° 2015-34 du 10 mai 2017 et n° 2017-46 du 12 juin 2019).

De même, le fait d'avoir une clientèle familiale n'exonère pas le professionnel de ces obligations (décisions n° 2017-46 du 12 juin 2019 et n° 2018-19 du 12 novembre 2019).

La connaissance personnelle de certains clients par des collaborateurs de la société ou par son dirigeant n'est pas non plus de nature à les 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 ; n° 2017-15 du 7 février 2018 ; n° 2017-30 du 23 mai 2018 et n° 2017-55 du 19 décembre 2018).

L'existence de relations antérieures entre le professionnel et son client ne l'exonère pas non plus de ces obligations (décisions n° 2015-16 du 12 avril 2016 ; n° 2017-01 du 30 août 2017 ; n° 2017-56 du 7 février 2019 et n° 2017-38 du 6 mars 2019).

Le fait d'exercer son activité d'agent immobilier dans le secteur de l'immobilier de luxe et de prestige ne dispense pas du respect de ces obligations, sous prétexte que cette activité exigerait une discrétion particulière et rendrait par conséquent difficile de demander aux clients dits « hauts de gamme » de présenter une pièce d'identité (décision n° 2018-11 du 26 juin 2019).

L'absence alléguée de doute ou de risque particulier n'est pas de nature à exonérer le professionnel de ses obligations relatives à la connaissance du client (décision n° 2017-06 du 23 août 2017).

L'intervention d'un tiers n'est pas de nature à exonérer le professionnel de sa responsabilité propre (décisions n° 2017-06 du 23 août 2017 ; n° 2017-16 du 15 novembre 2017 ; n° 2017-17 du 28 mars 2018 ; n° 2017-21 du 9 avril 2018 ; n° 2017-22 du 5 juin 2018 ; n° 2017-48 du 10 avril 2019 ; n° 2018-09 du 22 mai 2019 ; n° 2017-46 du 12 juin 2019 ; n° 2017-50 du 19 juin 2019 ; n° 2018-08 du 17 juillet 2019 et n° 2018-33 du 11 décembre 2019).

b. La nature du document requis

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

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

c. La mise en œuvre de l'obligation

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

du 12 avril 2016 ; n° 2017-05 du 26 juillet 2017 ; n° 2017-04 du 23 août 2017 ; n° 2017-01 du 30 août 2017 ; n° 2017-16 du 15 novembre 2017 et n° 2017-26 du 25 juillet 2018).

Une vérification au moment de la signature du compromis de vente ne satisfait pas à cette exigence en raison de son caractère tardif, l'article L. 561-5 du COMOFI prévoyant qu'elle doit intervenir, en principe, avant l'entrée en relation d'affaires (décision n° 2014-06 du 4 mars 2015).

Une vérification au moment de la signature du compromis de vente ne satisfait pas à cette exigence en raison de son caractère tardif, l'article L. 561-5 du COMOFI prévoyant qu'elle doit intervenir 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 (ART. L. 561-6 DU COMOFI)

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 COMOFI (décision n° 2014-07 du 30 avril 2015).

a. Le domaine d'application de l'obligation

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

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

La connaissance personnelle de certains clients par des collaborateurs de la société ou par son dirigeant n'est pas non plus de nature à les 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 (décisions n° 2017-06 du 23 août 2017 ; n° 2017-17 du 28 mars 2018 ; n° 2017-23 du 1^{er} juin 2018 et n° 2018-38 du 18 décembre 2019).

La taille modeste d'une société de domiciliation et le prix peu élevé des prestations proposées ne sont pas des circonstances de nature à exonérer le professionnel de ses obligations (décision n° 2018-33 du 11 décembre 2019).

b. La mise en œuvre de l'obligation

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

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

Les pièces fournies par les personnes mises en causes doivent être suffisantes pour établir la matérialité des contrôles exercés sur la relation d'affaires ainsi que leur conformité aux exigences légales (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 aux revenus du client, à son patrimoine, ou, dans le cas d'une transaction immobilière, à l'apport de l'acquéreur. Les procès-verbaux d'assemblée générale d'une copropriété et la copie de la taxe foncière ne suffisent pas à elles seules (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 ses propres obligations (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

5. L'OBLIGATION DE METTRE EN PLACE DES MESURES COMPLÉMENTAIRES (ART. L. 561-10 DU COMOFI)

Le fait que le client, ou son représentant légal, ne soit pas physiquement présent, aux fins de son identification, à la signature d'un compromis de vente doit justifier de la part du professionnel la mise en place de mesures de vigilance complémentaires (décisions n° 2017-08 du 6 décembre 2017 et n° 2016-15 du 14 février 2018).

Le fait que le client, ou son représentant légal, ne soit pas physiquement présent, aux fins de son identification, à la signature d'un contrat de domiciliation doit justifier de la part du professionnel la mise en place de mesures de vigilance complémentaires (décisions n° 2016-05 du 28 juillet 2017 ; n° 2016-16 du 25 octobre 2017 ; n° 2017-10 du 5 septembre 2018 et n° 2018-07 du 27 novembre 2019).

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

L'intervention d'une société « *auprès du même acquéreur, non domicilié en France* » pour deux opérations conclues la même année portant chacune sur un montant de quatre millions d'euros et étant financées en totalité par apport personnel caractérise 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 caractérise 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 la 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, caractérise 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 ses propres obligations (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

La connaissance personnelle du client par le professionnel, l'incitant à estimer 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 ses obligations (décision n° 2015-21 du 12 octobre 2016).

L'intervention d'une société domiciliée n'ayant jamais eu d'activité réelle au regard des éléments d'information détenus par le domiciliataire, sans indication de la provenance des fonds constituant son capital social, et avec un représentant légal résidant à l'étranger, caractérise l'existence d'un risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2016-11 du 20 décembre 2017).

L'acquisition financée sans emprunt et faisant intervenir lors de la rédaction du compromis de vente deux acquéreurs différents, sans justification économique de la provenance des fonds caractérise, pour le professionnel, une opération à risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2017-34 du 9 mai 2018).

Le financement de l'opération réalisée par le recours à un emprunt impliquant l'acquisition d'obligations à un taux variable auprès d'un établissement de crédit suédois ayant une succursale au Luxembourg peut, pour le professionnel, justifier de la mise en œuvre d'obligations renforcées (décision n° 2017-35 du 14 novembre 2018).

L'acquisition de deux biens immobiliers simultanément pour un montant total d'un million d'euros par une société civile immobilière, de nationalité française, ayant pour gérant une société par actions simplifiée holding d'un groupe de sociétés, et dont les promesses de vente portant sur ces biens ont été signés par une personne physique, peut justifier la mise en œuvre d'obligations renforcées (décision n° 2017-37 du 27 mars 2019).

L'acquisition d'un bien immobilier pour un montant supérieur à huit millions d'euros par une société domiciliée au Luxembourg dont l'activité est inconnue de l'agent immobilier justifie la mise en œuvre d'obligations renforcées (décision n° 2018-08 du 17 juillet 2019).

L'entrée en relation d'affaires par l'entremise d'un intermédiaire, sans rencontre physique avec les représentants légaux des sociétés domiciliées, dont certains sont de nationalité étrangère, et dont les prestations ont été payées en espèces délivrées par un coursier, justifie la mise en œuvre d'obligations renforcées (décision n° 2018-33 du 11 décembre 2019).

7.

L'OBLIGATION DE CONSERVATION DES DOCUMENTS RELATIFS À LA CLIENTÈLE ET AUX OPÉRATIONS (ART. L.561-12 DU COMOFI)

Le professionnel doit dans l'exercice de son activité et après être entré en relation d'affaires avec un client, conserver durant cinq ans les éléments d'identité de ce dernier, mais aussi toute information concernant la ou les opérations qu'il serait amené à effectuer avec lui, afin de pouvoir les vérifier et les actualiser par la suite si besoin (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016 ; n° 2017-05 du 26 juillet 2017 ; n° 2017-16 du 15 novembre 2017 et n° 2017-34 du 9 mai 2018).

8.

L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DE SOUÇON (ART. 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 domiciliataire 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).

Le manquement à l'obligation de déclarer des soupçons est établi lorsque l'agent immobilier a apporté son concours à une opération de vente qui présente une certaine complexité en raison de sa nature, faisant intervenir une société acheteuse implantée à l'étranger, représentée par un administrateur étranger, au bénéfice d'une délégation étrangère, et n'a pas effectué de recherches quant à l'identification de ses clients et bénéficiaires effectifs parties à cette transaction (décision n° 2017-15 du 7 février 2018).

Le manquement à l'obligation de déclarer des soupçons est établi lorsque le domiciliataire a conclu un contrat avec une société représentée par une personne physique qui est aussi représentante légale d'une autre société implantée dans un pays à fiscalité

privilegiée, et détenant un document officiel d'identité périmé en provenance d'un paradis fiscal, et qu'il ne disposait pas d'éléments probants d'identification du client et du bénéficiaire effectif et de l'origine des fonds suffisants (décision n° 2016-13 du 28 mars 2018).

Le manquement à l'obligation de déclarer des soupçons est établi lorsque l'agent immobilier a apporté son concours à une opération financée sans emprunt et faisant intervenir lors de la rédaction du compromis de vente deux acquéreurs différents, sans justification économique de la provenance des fonds. Une telle opération est caractéristique d'une opération à risque de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2017-34 du 9 mai 2018).

Le manquement à l'obligation de déclarer des soupçons est établi lorsque l'agent immobilier a apporté son concours à l'acquisition d'un bien immobilier d'une valeur supérieur à deux millions d'euros, financée par l'apport personnel d'un couple d'acquéreurs russes, alors qu'un seul acquéreur exerçait une activité professionnelle et que l'agent immobilier ne disposait pas de renseignements suffisants et de justificatifs probants (décision n° 2018-25 du 17 juillet 2019).

Le manquement à l'obligation de déclarer ses soupçons est établi lorsque l'entrée en relation d'affaires est réalisée par un intermédiaire, sans rencontre physique avec les représentants légaux des sociétés domiciliées dont certains sont de nationalité étrangère, et dont les prestations ont été payées en espèces délivrées par un coursier, sans que l'assujetti ne dispose de renseignements suffisants sur les sociétés domiciliées (décision n° 2018-21 du 11 décembre 2019).

Le manquement à l'obligation de déclarer ses soupçons est établi lorsque l'agent immobilier a apporté son concours à une opération financée sans emprunt, dont l'acquéreur était âgé de moins de trente ans, sans que l'agent immobilier ne dispose de renseignements suffisants et de justificatifs probants, en particulier sur les revenus et le patrimoine de l'acquéreur et sur l'origine des fonds destinés à l'acquisition (décision n° 2018-21 du 18 décembre 2019).

9.

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 (ART. L.561-8 DU COMOFI)

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

L'intervention du notaire n'exonère pas le professionnel qui, dans l'exercice de son activité, apporte son concours au vendeur et à l'acquéreur et reçoit à ce titre une rémunération en cas de réalisation de la vente (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

10.

L'OBLIGATION DE FORMATION ET D'INFORMATION RÉGULIÈRE DU PERSONNEL (ART. L. 561-34 DU COMOFI)

L'obligation de formation du personnel s'applique non seulement aux salariés d'une société mais aussi à toutes les personnes concourant à son activité, y compris ses dirigeants (décisions n° 2015-07 du 16 septembre 2015 ; n° 2015-23 du 24 février 2016 ; n° 2017-12 du 19 septembre 2018 et n° 2018-38 du 18 décembre 2019).

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 ; n° 2015-16 du 12 avril 2016 et n° 2017-04 du 23 août 2017).

La simple adhésion à un syndicat professionnel, qui informe par sa documentation le professionnel des risques en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme liés à son activité, ne permet à elle seule de regarder comme satisfaite cette obligation (décision n° 2017-30 du 23 mai 2018) en l'absence de

formation effectivement dispensée auprès du personnel et des collaborateurs.

Le recrutement de collaborateurs disposant de connaissances récentes et approfondies en matière immobilière, ayant suivi des formations continues et précises sur les questions financières liées à l'immobilier, ne permet pas à elle seule de satisfaire aux exigences de cette obligation (décision n° 207-36 du 27 novembre 2019), en l'absence de formation propre au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

11.

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

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

12.

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

Lorsque les manquements relevés sont également imputables au président ou gérant d'une société, à son dirigeant de droit et/ou de fait, en raison de son comportement personnel ou des mesures qu'il n'a pas prises alors qu'elles relevaient de sa responsabilité, cette personne physique peut faire l'objet d'une sanction autonome distincte de la sanction visant la personne morale (décisions 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).

Si la directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment

de capitaux et du financement du terrorisme prévoit l'assujettissement des casinos au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, il résulte, toutefois, des termes mêmes de l'article L. 561-2, 9° du COMOFI, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, que seuls les « représentants légaux » et « directeurs responsables » des opérateurs de jeux et paris autorisés sur le fondement des articles L. 321-1 et L. 321-3 du code de la sécurité intérieure, sont assujettis aux obligations du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévues par les dispositions des sections 2 à 7 du chapitre 1^{er} du titre VI du Livre V du code monétaire et financier ; qu'il en résulte que la CNS, qui est prévue à la section 7 du même chapitre 1^{er}, n'est pas compétente pour prononcer des sanctions à l'égard des personnes morales exerçant l'activité de jeux et de paris sur le fondement des articles L. 321-1 et L. 321-3 du code de la sécurité intérieure (décision n° 2015-36 du 29 juin 2016). Toutefois, depuis l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016, la CNS est 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.

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).

13.

LES SANCTIONS

La nature et le quantum de la sanction dépendent de la gravité des manquements et de leur caractère réitéré (décisions n° 2015-15

du 21 mars 2016 ; n° 2016-05 du 26 juillet 2017 ; n° 2017-08 du 6 décembre 2017 ; n° 2016-12 du 20 décembre 2017 ; n° 2017-15 du 7 février 2018 ; n° 2018-03 du 18 septembre 2019 et n° 2018-40 du 20 décembre 2019).

La nature et le quantum de la sanction peuvent être modulés en fonction des mesures prises par les personnes mises en cause après le contrôle en vue de se conformer à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (décisions n° 2016-03 du 26 juillet 2017 ; n° 2016-05 du 28 juillet 2017 ; n° 2017-04 du 23 août 2017 ; n° 2017-07 du 30 août 2017 ; n° 2016-11 du 20 décembre 2017 ; n° 2017-24 du 28 mars 2018 ; n° 2018-03 du 18 septembre 2019 et n° 2018-40 du 20 décembre 2019).

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 (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2016 ; n° 2017-16 du 15 novembre 2017 ; n° 2017-08 du 6 décembre 2017 ; n° 2016-04 du 20 décembre 2017 ; n° 2017-15 du 7 février 2018 ; n° 2017-30 du 23 mai 2018 et n° 2017-10 du 5 septembre 2018).

La répétition des manquements, en dépit de contrôles précédents suivis de rappels de la réglementation, doit également être prise

en considération (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2016 ; n° 2016-05 du 26 juillet 2017 ; n° 2017-15 du 7 février 2018 et n° 2017-21 du 9 avril 2018).

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 ; n° 2015-16 du 12 avril 2016 ; n° 2017-16 du 15 novembre 2017, n° 2017-21 du 9 avril 2018 ; n° 2017-35 du 14 novembre 2018 et n° 2017-35 du 14 novembre 2018).

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).

ANNEXE II

MÉTHODOLOGIE POUR LA MISE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES

ANNEXE 2

MÉTHODOLOGIE POUR LA MISE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES

Le code monétaire et financier pose l'obligation pour les professionnels assujettis au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme de se doter de systèmes d'identification, d'évaluation et de gestion des risques (articles L. 561-4-1, L. 561-32 et R. 561-38 du code monétaire et financier)². Ils doivent être personnalisés c'est-à-dire adaptés par chaque professionnel en fonction notamment de sa taille, ses activités, sa clientèle et son implantation géographique. Il s'agit d'identifier les risques de blanchiment et de financement du terrorisme propres à sa structure afin d'établir une cartographie des risques qui appliquée à chaque relation commerciale permet de choisir le degré de vigilance adaptée au risque. Ce choix se traduit par l'application de procédures internes propres à chaque catégorie de risque – du plus faible au plus élevé – qui seront

déclinées dans chaque relation commerciale par les collaborateurs et les dirigeants de la société.

Afin d'être pleinement utiles pour répondre aux finalités légales de détection de potentielles opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme par les professionnels assujettis, ces systèmes qui prennent la forme de « protocoles internes », devraient respecter plusieurs caractéristiques : (i) être mis en place en amont des relations avec les clients, (ii) être adaptés à la situation particulière du professionnel afin de prendre en compte ses spécificités ; (iii) être formalisés et mis à disposition de l'ensemble des collaborateurs du professionnel ; (iv) présenter un caractère opérationnel et (v) être exhaustifs en permettant au professionnel de couvrir l'ensemble des obligations applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

2 – Article L. 561-4-1 du code monétaire et financier : Les personnes assujetties « appliquent les mesures de vigilance destinées à mettre en œuvre les obligations (...) en fonction de l'évaluation des risques présentés par leurs activités en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. A cette fin, elles définissent et mettent en place des dispositifs d'identification et d'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme auxquels elles sont exposées ainsi qu'une politique adaptée à ces risques. Elles élaborent en particulier une classification des risques en question 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. 561-32 du code monétaire et financier : les personnes assujetties « mettent en place une organisation et des procédures internes pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, tenant compte de l'évaluation des risques prévue à l'article L. 561-4-1. En tenant compte du volume et de la nature de leur activité ainsi que des risques présentés par les relations d'affaires qu'elles établissent, elles déterminent un profil de la relation d'affaires permettant d'exercer la vigilance constante prévue à l'article L. 561-6 ».

Article R. 561-38 du code monétaire et financier : les personnes assujetties « s'assurent que l'organisation du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme mentionné au I de l'article L. 561-32 est adaptée à leur taille, à la nature de leurs activités ainsi qu'aux risques identifiés par la classification des risques mentionnée à l'article L. 561-4-1 ».

1. L'ÉVALUATION DES RISQUES (IDENTIFICATION ET CLASSIFICATION DES RISQUES)

L'identification des risques consiste pour le professionnel, hors même de toute activité avec un client, à analyser en amont et de façon exhaustive tous les aspects de son activité. Il s'agit alors de recueillir un ensemble d'éléments de caractérisation de sa clientèle et des opérations qu'il effectue ou va effectuer dans l'exercice de son activité, de manière à **établir une typologie de différentes catégories de clients** (vendeurs ou acheteurs, personnes physiques ou morales, bénéficiaires effectifs, personnes politiquement exposées...) **et identifier les différentes conditions dans lesquelles des opérations avec la clientèle peuvent être conclues** (absence physique du client ou de son représentant, opération pour le compte de tiers, montages juridiques complexes...) **pour identifier les risques qui en découlent**. Cet

audit de ses activités a pour but d'identifier les situations dans lesquelles un risque de blanchiment peut exister. Pour se faire, le professionnel s'appuie d'une part sur les critères légaux issus du code monétaire et financier imposant une vigilance accrue à l'égard de certains clients et/ou de certaines opérations. Il s'appuie également sur les documents publics élaborés par les autorités dédiées à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme destinés à expliquer et relever les cas dans lesquels de tels risques de blanchiment sont avérés. Le professionnel est invité à consulter les lignes directrices des autorités de contrôle, les rapports et lettres aux professionnels de Tracfin ou encore l'évaluation nationale des risques. Ces informations doivent ensuite être mise en perspective en fonction de ses propres activités (tel risque existe-t-il dans ma structure ?, Y-en-a-t-il d'autres qui ne sont pas évoqués dans ces documents ?) : le protocole interne doit en effet reposer sur l'analyse propre à sa structure.

Une fois ce travail d'analyse réalisé permettant d'identifier des risques propres à son activité, le professionnel doit établir une classification des risques répartis en catégories en fonction du niveau de vigilance requis. Ce niveau de vigilance correspond à des procédures plus ou moins poussées de vigilance à l'égard de sa clientèle afin de détecter une potentielle opération de blanchiment. A cette fin, il peut tenir compte de différents critères qui doivent être définis selon sa situation. Sans être exhaustifs, les critères suivants pourraient être utilisés :

– **sur le professionnel lui-même** : la taille de l'entreprise, le volume d'activité, le type de structure et d'organisation (effectif, existence de filiales ou d'établissements secondaires, chiffre d'affaires...);

– **sur la clientèle, plusieurs critères peuvent être utiles, comme :**

- *si le client est une personne physique* : l'âge et l'activité professionnelle (secteur et localisation) du client ou du bénéficiaire effectif ; le caractère éventuel de personne politiquement exposée du client ; le lieu de résidence principale (France et autres pays de l'Union

européenne, pays tiers équivalent, Etat ou territoire non-coopératif, paradis fiscal, pays figurant sur les listes du GAFI, pays situé en zone de guerre...) et la présence du client ou sa représentation par un tiers durant la relation d'affaires ;

- *si le client est une personne morale* : les types de bénéficiaires effectifs de l'opération (leur lieu de résidence, activité...) ; le lieu d'implantation géographique de la société (France ou autres pays de l'Union européenne, Etat ou territoire non-coopératif, paradis fiscal, pays figurant sur les listes du GAFI...) ; le recours à la domiciliation ; le type de société (société anonyme, société civile immobilière...) ; la complexité de la structure juridique (trust, fiducie ...) ; la date de création de la société ;

– **sur les opérations que peut conclure le professionnel: les caractéristiques propres à certaines opérations : opération particulièrement ou anormalement complexe, d'un montant inhabituellement élevé, sans justification économique ou objet licite, favorisant ou non l'anonymat du client ou des bénéficiaires effectifs** ; le « canal » de distribution utilisé (internet, rencontre physique obligatoire, possibilité de représentation du client à l'entrée en relation d'affaires...) ; l'origine des fonds utilisés pour financer l'opération (comptant ou prêt bancaire...).

2.

LA DÉFINITION DES MESURES DE GESTION DES RISQUES

En se fondant sur l'évaluation précédente, le professionnel doit définir les différentes mesures de gestion de ces risques afin de définir les différents niveaux de vigilance requis. Ainsi, selon sa situation, le professionnel peut considérer, par exemple, qu'il pourra être exposé dans son activité à deux, trois ou quatre niveaux de risques et donc de vigilance. L'exemple ci-dessous distingue quatre niveaux de risques d'une vigilance normale à un refus de conclure une opération.

Niveau de risque présenté par le client	Normal	Elevé	Très élevé	REFUS
Degré de vigilance à mettre en œuvre	Normale (suivi constant de la relation)	Complémentaire	Renforcée	

En fonction de la politique de vigilance appropriée à sa situation, le professionnel peut établir une analyse pondérée selon les différents niveaux de risques pour identifier les situations qui présenteront les risques normaux, élevés ou très élevés, voire celles justifiant un refus de conclure une opération. Cette analyse peut prendre la forme d'un tableau indiquant, selon les spécificités de chaque situation, le niveau de risque plus ou moins élevé défini par un score, exprimé par exemple sous la forme $x / 20$ (20 correspondant au niveau de risque le plus élevé). Le professionnel peut aussi décider qu'indépendamment de ce score, la présence d'un risque spécifique peut justifier par elle-même son **refus** d'entrer en relation d'affaires ou d'exécuter une opération (par exemple, pour un agent immobilier, une demande de paiement à partir d'un compte bancaire tenu dans un paradis fiscal, ou, pour un antiquaire, l'acquisition d'un bien issu d'un pays en guerre, sans origine ni historique des propriétaires).

Le niveau de score déterminera le niveau de vigilance approprié (normal, complémentaire,

renforcé, déclaration de soupçon...). Il se traduira concrètement par l'application de procédures préalablement établies correspondant à chaque niveau de risque détecté.

Ce point ne me paraît pas suffisamment développé, ne devrait-il pas constituer un grand II avec des exemples d'actions et réflexes correspondant au risque considéré.

L'exemple de cartographie présenté a une valeur d'illustration puisque la cartographie du professionnel dépend nécessairement de la situation de la société. La mise en œuvre opérationnelle du protocole interne, se décline ensuite dans les procédures à suivre dans chaque relation d'affaires. Ainsi, le professionnel peut mettre en place des fiches « clients » que devront remplir ses collaborateurs permettant de recueillir de manière formalisée l'ensemble des informations devant être pris en compte pour évaluer ensuite pour chaque client et opération le niveau de vigilance approprié (nom, prénom, adresse, document présenté pour la vérification de l'identité, profession, origine des fonds, destination du bien acquis...).

Risque liés au client personne physique	Caractéristuques client	Evaluation du risque			
Résidence principale	France ou Etat de l'Union européenne				
	Espace économique européen				
	Paradise fiscal				
	Pays liste GAFI				
	Pays en guerre				
Nationalité du client	France ou Etat de l'Union européenne				
	Espace économique européen				
	Paradise fiscal				
	Pays liste GAFI				
	Pays en guerre				
Statut du client	Personne politiquement exposée				
	Activité professionnelle dans un secteur à risque				
	Sans activité professionnelle				
	Mineur non émancipé ou majeur protégé				
	Personne domiciliée chez un tiers				
	Personne ayant fait l'objet d'une sanction pénale ou administrative				
	Personne ayant déjà fait l'obje d'une déclaration de soupçon				

Risque liés au client personne morale	Caractéristiques client	Evaluation du risque			
<i>Immatriculation</i>	France ou Etat de l'Union européenne				
	Espace économique européen				
	Paradise fiscal				
	Pays liste GAFI				
	Pays en guerre				
<i>Constitution</i>	Kbis/statuts à jour				
	Complexité de la structure (opération via une filiales ou succursale)				
	Type de société (SA, SAS, SARL)				
	Identification aisée des bénéficiaires effectifs				
	Ancienneté de la structure				
<i>Secteur d'activité</i>	Activité sans risque a priori				
	Activité à risque				
<i>Pasif</i>	Société ayant fait l'objet d'une sanction pénale ou administrative				
	Société ayant déjà fait l'objet d'une déclaration de soupçon				
<i>Situation</i>	Résultat de l'enquête de solvabilité et de moralité				
	Société domiciliée chez un tiers				
Risque liés à l'opérateur	Caractéristiques client	Evaluation du risque			
<i>Objet/nature</i>	Montant inhabituellement élevé				
	Absence de justification économique				
	Objet illicite				
	Opération favorisant l'anonymat du client ou du bénéficiaire effectif				
<i>Canal de distribution utilisé</i>	Internet				
	Rencontre physique obligatoire avec le client				
<i>Moyen de finance- ment de l'opération</i>	Comptant				
	Prêt bancaire				

