

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1920409/2-2

SOCIÉTÉ ROND-POINT IMMOBILIER

M. Pierre CRIQUET

Mme Candice CRIQUET

**M. Errera
Rapporteur**

**Mme Breillon
Rapporteuse publique**

Audience du 17 mai 2021

Décision du 31 mai 2021

14-01-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(2^{ème} section – 2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 20 septembre 2019 et 24 décembre 2020, la société Rond-Point Immobilier, M. Pierre Criquet et Mme Candice Criquet, représentés par Me Castellan, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 22 mai 2019, notifiée le 26 juillet 2019, par laquelle la Commission nationale des sanctions a prononcé à l'encontre de la société Rond-Point Immobilier une sanction d'interdiction d'exercice de l'activité d'agence immobilière d'une durée de six mois avec sursis, une sanction pécuniaire de 3 000 euros, ainsi qu'une interdiction d'exercice de l'activité d'agent immobilier d'une durée de six mois avec sursis à l'encontre de Mme Candice Criquet et de M. Pierre Criquet, assortie d'une sanction pécuniaire de 2 000 euros pour chacun d'entre eux, et a ordonné la publication de cet ensemble de sanctions ;

2°) de prononcer le remboursement des frais de publication et des amendes ordonnés par la décision attaquée ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la procédure suivie devant la Commission nationale des sanctions ne respecte pas les principes d'indépendance et d'impartialité garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; le principe de séparation entre les autorités chargées de l'instruction et celles chargées d'appliquer les sanctions n'est pas respecté, dès lors que le rapporteur fait partie de la commission ;
- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- la décision attaquée a été prise en méconnaissance des droits de la défense, l'inspectrice de la direction départementale des populations des Bouches-du-Rhône n'ayant pas informé les gérants de leur droit à être assistés d'un avocat dans le cadre de la visite sur place et des auditions qui ont été effectuées ;
- la décision attaquée est entachée d'un défaut de base légale, l'ordonnance n°2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 ne pouvant servir de fondement aux poursuites exercées et à la décision attaquée ; en effet, le procès-verbal d'intervention date du 27 octobre 2016, et le rapport d'intervention date du 5 décembre 2016 ; la notification des griefs est fondée sur ce rapport d'intervention, alors que les faits en cause sont antérieurs à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 ;
- les « lignes directrices » édictées par l'administration sont entachées d'incompétence, comme l'a jugé le Conseil d'État dans sa décision n° 408 288 du 4 mai 2018 ;
- les gérants ne pouvaient pas être personnellement sanctionnés, cette possibilité n'ayant été introduite que par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ;
- Mme Candice Criquet ne pouvait être sanctionnée dès lors que rien ne lui a été reproché ;
- les éléments sur lesquels se fondent les griefs sont imprécis et évoquent des obligations que la loi ne mentionne pas ;
- le grief reposant sur le manquement à l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires est infondé.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 novembre 2020, le président de la commission nationale des sanctions conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société Rond-Point Immobilier et par M. Pierre Criquet et Mme Candice Criquet ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 4 décembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 28 décembre 2020.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017 ;
- le code monétaire et financier ;
- l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif ;

- le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme Chahine, greffière, ont été entendus :

- le rapport de M. Errera,
- et les conclusions de Mme Breillon, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par une décision du 22 mai 2019, notifiée le 26 juillet 2019, la Commission nationale des sanctions a infligé à la société Rond-Point Immobilier une sanction d'interdiction d'exercice de l'activité d'agence immobilière d'une durée de six mois avec sursis, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 3 000 euros. La Commission nationale des sanctions a également, par la même décision, infligé à chacun des co-gérants de la société, M. Pierre Criquet et Mme Candice Criquet, une interdiction d'exercice de l'activité d'agent immobilier d'une durée de six mois avec sursis, assortie d'une sanction pécuniaire de 2 000 euros pour chacun d'entre eux, et a ordonné la publication de cet ensemble de sanctions. La société Rond-Point Immobilier, M. Pierre Criquet et Mme Candice Criquet demandent l'annulation de cette décision.

Sur le moyen tiré de la violation du principe d'indépendance et d'impartialité garantis par les stipulations de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

2. Les requérants soutiennent que la décision attaquée est illégale, dès lors que le principe de séparation entre les autorités chargées de l'instruction et celles chargées d'appliquer les sanctions n'a pas été respecté. Ils en infèrent que la décision attaquée aurait été prise par une autorité incompétente.

3. En premier lieu, dans sa décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, le Conseil constitutionnel a déclarés contraires à la Constitution les articles L. 561-41 et L. 561-42 du code monétaire et financier, dans leur rédaction issue de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures et de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Or, ainsi que le fait valoir en défense le président de la Commission nationale des sanctions, la procédure de sanction a été conduite, en l'espèce, sous l'empire des dispositions du code monétaire et financier résultant de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016, qui a notamment modifié les articles L. 561-41 et L. 561-42 de ce code. Par conséquent, la déclaration d'inconstitutionnalité résultant de la décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017 n'a affecté les articles L. 561-41 et L. 561-42 du code monétaire et financier que dans leur rédaction antérieure à celle dont il a été fait application aux requérants.

4. En second lieu, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* ». Ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

5. Aux termes de l'article L. 561-38 du code monétaire et financier dans sa rédaction applicable au litige : « *Il est institué auprès du ministre chargé de l'économie une Commission nationale des sanctions chargée de prononcer les sanctions prévues à l'article L. 561-40. Elle est saisie des manquements constatés lors des contrôles effectués en application du II de l'article L. 561-36 (...)* ». L'article L. 561-39 de ce code précise la composition de la Commission. L'article L. 561-40 fixe l'échelle des sanctions qui peuvent être prononcées. L'article L. 561-41 du code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016, dispose que : « *I. – La Commission nationale des sanctions reçoit les rapports ou les procédures établis à la suite des contrôles effectués par les autorités administratives mentionnées à l'article L. 561-36-2. II. – Le secrétaire général de la commission notifie les griefs susceptibles d'être retenus par la commission à la personne mise en cause. Lorsque les griefs sont notifiés à une personne morale, ils sont également notifiés à ses représentants légaux et, s'agissant des personnes mentionnées aux 9° et 9° bis de l'article L. 561-2, également à ses directeurs responsables. Le cas échéant, ces griefs sont également notifiés à l'organisme central auquel est affiliée ou liée la personne en cause et portés à la connaissance de l'association professionnelle à laquelle elle adhère. Dans l'exercice de ces attributions, le secrétaire général de la commission ne peut recevoir aucune instruction.* » et l'article L. 561-42 du code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016, dispose que : « *Le président de la Commission nationale des sanctions désigne un rapporteur. Celui-ci ne peut recevoir aucune instruction. La Commission statue par décision motivée, hors la présence du rapporteur de l'affaire. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que la personne concernée ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment convoqué.* ». L'article L. 561-43 prévoit que les recours formés contre les décisions de la Commission nationale des sanctions sont des recours de pleine juridiction, et l'article L. 561-44 prévoit que les conditions d'application de la sous-section concernée du code, notamment les conditions de récusation des membres de la Commission, sont définies par décret en Conseil d'Etat.

6. Il résulte de ces dispositions que le secrétaire général de la Commission, qui déclenche les poursuites et notifie les griefs aux personnes mises en cause, est nommé par les ministres compétents, et ne peut recevoir aucune instruction dans l'exercice de ses attributions. Il résulte également de ces dispositions que le rapporteur chargé de l'instruction de l'affaire ne participe pas au prononcé éventuel de la sanction. Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions organisent, au sein de la Commission nationale des sanctions, entre les organes chargés des fonctions d'instruction portant sur d'éventuels manquements, d'une part, et les fonctions de jugement, d'autre part, une séparation suffisante, propre à garantir leur indépendance et leur impartialité. Contrairement à ce qu'allèguent les requérants, aucun élément du dossier ne fait apparaître que le rapporteur aurait pris part à la délibération à l'issue de laquelle la Commission a pris la décision attaquée. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance

des principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne peut qu'être écarté.

Sur le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée :

7. Les requérants soutiennent qu'il n'a pas été répondu aux éléments qu'ils ont soulevés dans leur mémoire en défense récapitulatif du 23 octobre 2018. Toutefois, aucune des dispositions législatives et réglementaires du code monétaire et financier relatives à la procédure suivie devant la Commission nationale des sanctions n'édicte d'obligation de répondre aux écritures récapitulatives des parties mises en cause. Ces dernières ont en outre, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 561-42 du code monétaire et financier, été entendues préalablement à l'édition de la décision attaquée. En tout état de cause, la décision attaquée mentionne les considérations de fait et de droit sur lesquelles elle repose et est donc suffisamment motivée. Le moyen ne peut qu'être écarté.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe des droits de la défense :

8. Les requérants soutiennent que la décision attaquée a été prise en méconnaissance des droits de la défense, l'inspectrice de la direction de la protection des populations (DPP) des Bouches-du-Rhône n'ayant pas informé les gérants de leur droit à être assistés d'un avocat dans le cadre de la visite sur place et des auditions qui ont été effectuées. Les requérants doivent ainsi être regardés comme soutenant que l'irrégularité du déroulement du contrôle administratif effectué par la DPP préalablement à la saisine de la Commission nationale des sanctions a entaché d'illégalité la décision attaquée. Toutefois, le principe des droits de la défense, rappelé par le 1^{er} paragraphe de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et précisé par le paragraphe 3 du même article, s'applique seulement à la procédure de sanction ouverte par la notification de griefs par le secrétaire général de la Commission nationale des sanctions, et non à la phase préalable des enquêtes réalisées par les agents de la DPP. En l'espèce, il est constant que la procédure de sanction n'a été ouverte que par la notification de griefs aux requérants, le 20 avril 2018, par le secrétaire général de la Commission. Dans ce cadre, les requérants ont eu la faculté de faire valoir leurs observations en réponse, sous forme écrite, et sous forme orale lors de la séance de la commission qui s'est tenue le 22 mai 2019. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la procédure suivie a méconnu le principe du respect des droits de la défense ne peut qu'être écarté.

Sur le moyen tiré du défaut de base légale de la décision attaquée :

9. Les requérants soutiennent que la décision attaquée serait entachée d'un défaut de base légale, l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 ne pouvant servir de fondement aux poursuites exercées et à la décision attaquée. Ils soutiennent que les griefs qui leur ont été notifiés se fondent sur le rapport d'intervention établi par l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône le 22 novembre 2016, alors que les faits en cause sont antérieurs à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016.

10. Toutefois, contrairement à ce que les requérants allèguent, la décision attaquée ne repose pas sur des dispositions législatives et réglementaires dont la Commission aurait fait une application rétroactive. En effet, la décision attaquée vise les articles du code monétaire et financier dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 pour

l'essentiel d'entre eux, et dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 pour les deux articles déclarés inconstitutionnels par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017. Les textes relatifs aux manquements constatés, dont la notification des griefs fait application, étaient donc ceux applicables au jour de la constatation des manquements par l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône, qui n'ont par ailleurs pas été affectés par la déclaration d'inconstitutionnalité résultant de la décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017 du Conseil constitutionnel. Le moyen ne peut qu'être écarté.

Sur le moyen tiré de l'imprécision de la loi :

11. Les requérants soutiennent que l'administration a suppléé à l'imprécision de la loi en s'appuyant sur des « lignes directrices » qu'elle a édictées sans avoir compétence pour ce faire et qui sont donc entachées d'incompétence, comme l'aurait jugé le Conseil d'État dans sa décision n° 408 288 du 4 mai 2018.

12. Il ressort cependant des pièces du dossier que la décision du Conseil d'État à laquelle les requérants se réfèrent portait sur les lignes directrices conjointes établies par le service central des courses et jeux et la cellule nationale de renseignement financier, Tracfin, sur les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme auxquelles sont soumis les représentants légaux et directeurs responsables des opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement des articles L. 321-1 et L. 321-3 du code de la sécurité intérieure. Or, la société Rond-Point Immobilier est une agence immobilière et n'exerce pas d'activité en matière de jeux et de paris. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision attaquée ferait application de lignes directrices. En effet, si les lignes directrices éditées conjointement par la DGCCRF et la cellule TRACFIN relatives à la mise en œuvre, par les professionnels de l'immobilier, de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, sont mentionnées dans la conclusion du rapport d'intervention en date du 22 novembre 2016, il n'est fait aucune référence à ces lignes directrices dans la décision attaquée. Le moyen ne peut qu'être écarté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de la notification des griefs au représentant légal :

13. Les requérants soutiennent que les gérants ne pouvaient pas être personnellement sanctionnés, cette possibilité n'ayant, selon eux, été introduite que par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016.

14. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 3, l'article L. 561-41 du code monétaire et financier, dans sa version issue de la loi du 12 mai 2009, a été déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017. Dès lors, la Commission nationale des sanctions ne pouvait, à la date de la notification des griefs, soit le 20 avril 2018, faire application que de l'article L. 561-41 dans sa version résultant de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016. Ces dernières prévoient, en leur II, que « *le secrétaire général de la commission notifie les griefs susceptibles d'être retenus par la commission à la personne mise en cause. Lorsque les griefs sont notifiés à une personne morale, ils sont également notifiés à ses représentants légaux* ». Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la Commission ne pouvait, au titre de la notification des griefs, faire application des dispositions de l'article L. 561-41 dans sa version résultant de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de la sanction infligée à Mme Candice Criquet :

15. La circonstance que Mme Candice Criquet ne soit pas directement mise en cause dans le rapport d'intervention est sans incidence sur la légalité de la sanction qui lui a été infligée en sa qualité de co-gérante de la société Rond-Point Immobilier.

Sur le moyen relatif au deuxième grief :

16. Aux termes des dispositions de l'article L. 561-5 du code monétaire et financier, dans sa rédaction applicable à la date des manquements constatés : « *I.- Avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 identifient leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et vérifient ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant. / Elles identifient dans les mêmes conditions leurs clients occasionnels et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, lorsqu'elles soupçonnent que l'opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme ou, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsque les opérations sont d'une certaine nature ou dépassent un certain montant. / II.- Par dérogation au I, lorsque le risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme paraît faible et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, il peut être procédé uniquement pendant l'établissement de la relation d'affaires à la vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif. / III.- Les personnes mentionnées au 9° de l'article L. 561-2 satisfont à ces obligations en appliquant les mesures prévues à l'article L. 561-13. IV.- Les conditions d'application des I et II du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat* ». Et aux termes des dispositions de l'article R. 561-5 du même code, dans sa rédaction applicable à la date des manquements constatés : « *Pour l'application des I et II de l'article L. 561-5, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 vérifient l'identité du client et, le cas échéant, l'identité et les pouvoirs des personnes agissant pour le compte de celui-ci, dans les conditions suivantes : 1° Lorsque le client est une personne physique, par la présentation d'un document officiel en cours de validité comportant sa photographie. Les mentions à relever et conserver sont les nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié ; 2° Lorsque le client est une personne morale, par la communication de l'original ou de la copie de tout acte ou extrait de registre officiel datant de moins de trois mois constatant la dénomination, la forme juridique, l'adresse du siège social et l'identité des associés et dirigeants sociaux mentionnés aux 1° et 2° de l'article R. 123-54 du code de commerce ou de leurs équivalents en droit étranger ; 3° Lorsque la vérification de l'identité ne peut avoir lieu en présence de la personne physique ou du représentant de la personne morale, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent en œuvre, en application des dispositions du 1° de l'article L. 561-10, des mesures de vigilance complémentaires, parmi celles prévues à l'article R. 561-20* ».

17. Les requérants soutiennent que le deuxième grief est infondé, dans la mesure où aucun texte ne leur faisait obligation de conserver, dans le dossier des transactions conclues par leur entremise, des copies des pièces d'identité des clients. Il ressort des dispositions précitées que l'obligation pesant sur le professionnel tient à l'identification adéquate des clients et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs des transactions. Les dispositions du 1° de l'article R. 561-5 du code monétaire et financier mentionnent qu'il appartient au professionnel de relever et de

conserver, s'agissant des personnes physiques, les mentions telles que les noms, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié. Il est constant qu'en l'espèce, pour les trois dossiers de transaction analysés par l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône, aucune information relative à l'identité des vendeurs et des acheteurs n'avait été conservée, aucune fiche de renseignements n'avait été produite, et aucun dossier dématérialisé n'avait été produit. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision attaquée aurait méconnu les dispositions précitées en ce qu'elle a retenu que le deuxième grief était fondé.

Sur le moyen relatif au troisième grief :

18. Aux termes des dispositions de l'article L. 561-6 du code monétaire et financier, dans sa rédaction applicable à la date des manquements constatés : « *Avant d'entrer en relation d'affaires avec un client, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 recueillent les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client. / Pendant toute sa durée et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, ces personnes exercent sur la relation d'affaires, dans la limite de leurs droits et obligations, une vigilance constante et pratiquent un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur client* ». Et aux termes dispositions de l'article R. 561-12 du même code, dans sa rédaction applicable à la date des manquements constatés : « *Pour l'application de l'article L. 561-5-1, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 : 1° Avant d'entrer en relation d'affaires, recueillent et analysent les éléments d'information nécessaires à la connaissance de l'objet et de la nature de la relation d'affaires ; 2° Pendant toute la durée de la relation d'affaires, recueillent, mettent à jour et analysent les éléments d'information qui permettent de conserver une connaissance appropriée et actualisée de leur relation d'affaires. / La nature et l'étendue des informations collectées ainsi que la fréquence de la mise à jour de ces informations et l'étendue des analyses menées sont adaptés au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par la relation d'affaires. Ils tiennent compte également des changements pertinents affectant la relation d'affaires ou la situation du client, y compris lorsque ces changements sont constatés par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 à l'occasion du réexamen de toute information pertinente relative aux bénéficiaires effectifs, notamment en application de la réglementation relative à l'échange d'informations dans le domaine fiscal. / Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont en mesure de justifier auprès des autorités de contrôle mentionnées à l'article L. 561-36 de la mise en œuvre de ces mesures et de leur adéquation au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par la relation d'affaires (...)* ».

19. Les requérants soutiennent que le troisième grief est infondé, dans la mesure où la formalisation par écrit de la mise en œuvre des mesures de vigilance résultant des dispositions précitées n'est pas exigée par les textes. Il résulte toutefois des dispositions du cinquième alinéa de l'article R. 561-12 précité que les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 doivent pouvoir justifier, auprès des autorités de contrôle, de la mise en œuvre de ces mesures, ce qui implique un degré minimal de formalisation et de traçabilité qui n'a pas, en l'espèce, été respecté. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision attaquée aurait méconnu les dispositions précitées en ce qu'elle a retenu que le troisième grief était fondé.

Sur le moyen tiré de l'illégalité entachant le cinquième grief :

20. Aux termes des dispositions de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier, dans sa rédaction applicable à la date des manquements constatés : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6, lorsque : 1° Le client ou son représentant légal n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification ; 2° Le client est une personne résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou un pays tiers et qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un autre Etat ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ; 3° Le produit ou l'opération favorise l'anonymat de celle-ci ; 4° L'opération est une opération pour compte propre ou pour compte de tiers effectuée avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, domiciliées, enregistrées ou établies dans un Etat ou un territoire figurant sur les listes publiées par le Groupe d'action financière parmi ceux dont la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. (...)* ».

21. Les requérants soutiennent que le cinquième grief est infondé, dans la mesure où les mesures de vigilance complémentaires sont mises en œuvre de manière alternative et revêtent un caractère informel. Ils ajoutent que, pour les trois dossiers examinés au moment de l'enquête administrative, le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ne paraissait pas particulièrement élevé. Dans la décision attaquée, la Commission n'a considéré le manquement comme établi que pour une seule des trois transactions examinées par l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône, à savoir celle impliquant les conjoints Kaddouch et la République d'Égypte, étant observé qu'une autre transaction, dénommée « vente Faraut / Kadji », impliquait également la République d'Égypte, mais n'a pas été retenue par la Commission dans sa décision. Le grief tiré du manquement aux dispositions précitées a été considéré comme fondé, dès lors que la transaction conclue entre les conjoints Kaddouch et la République d'Égypte impliquait, selon la Commission, des personnes exposées à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elles exercent ou ont exercées pour le compte d'un Etat, au sens et pour l'application des dispositions du 2° de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier. Il ressort des pièces du dossier que l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône a relevé l'absence de mise en œuvre de mesures de vigilance complémentaires alors que l'un des vendeurs n'était pas présent lors de la signature du compromis de vente, que l'opération avait été acceptée sans condition suspensive d'obtention de prêt, et que le financement était assuré en totalité par des deniers personnels. Dans son rapport, le rapporteur auprès de la Commission s'est approprié cette analyse. Tant l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône que le rapporteur auprès de la Commission se sont donc fondés sur les dispositions du 1° de l'article précité. Or, ni l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône, ni le rapporteur auprès de la Commission n'ont fait état de l'implication dans l'opération de personne exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un Etat, cas de figure qui relève du 2° de l'article précité. La Commission s'est donc appuyée sur la méconnaissance d'une disposition de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier dont le rapporteur n'avait pas fait état dans son rapport, et qui n'a pas été contradictoirement débattue. En outre et en tout état de cause, la seule circonstance que la transaction ait été conclue au profit de la République d'Égypte ne peut suffire pour que la condition du 2° de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier soit considérée comme remplie. Par ailleurs, comme l'exposent les requérants sans être utilement contredits sur ce point, tant l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône que le rapporteur auprès de la Commission se sont fondés sur l'absence de l'un des

vendeurs au moment de la signature de la promesse de vente, absence qu'ils ont considérée comme justifiant la mise en place de vigilance renforcée. Or, en l'espèce, les vendeurs étaient les conjoints Kaddouch et l'épouse de M. Kaddouch, absente, était représentée par son époux, aux termes d'une procuration jointe à l'acte. Un tel cas de figure ne relève pas du champ d'application des dispositions du 1° de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier, qui n'exigent nullement, dans une telle configuration, la présence simultanée des deux époux. Enfin, l'acquéreur étant un État et non un particulier, le fait de s'appuyer sur la circonstance que l'acquisition s'est faite sans recours à un prêt immobilier est dépourvu de pertinence. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que la Commission ne pouvait, sans méconnaître les dispositions précitées, retenir que le cinquième grief était fondé.

Sur le moyen tiré de l'illégalité entachant le sixième grief :

22. Aux termes des dispositions de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier, dans sa version applicable à la date des manquements constatés : « *I.- Lorsque le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par un client, un produit ou une transaction leur paraît élevé, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 renforcent l'intensité des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6. / II.- Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 effectuent un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Dans ce cas, ces personnes se renseignent auprès du 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* ».

23. La Commission a estimé que la circonstance que la transaction décrite au point 21, consistant en l'acquisition, par la République d'Égypte, d'un bâtiment destiné à accueillir son futur consulat, n'ait pas été financée par un emprunt bancaire, nécessitait la mise en œuvre des mesures décrites à l'article précité. Ainsi qu'il a été dit au point 21, dès lors que l'acquéreur était un État et non un particulier, le fait de s'appuyer sur la circonstance que l'acquisition s'est faite sans recours à un prêt immobilier est dépourvu de pertinence. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que la Commission ne pouvait, sans méconnaître les dispositions précitées, retenir que le sixième grief était fondé.

Sur le moyen tiré de l'illégalité entachant le huitième grief :

24. Aux termes des dispositions de l'article L. 561-33 du code monétaire et financier, dans sa version applicable à la date des manquements constatés : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 assurent la formation et l'information régulières de leurs personnels en vue du respect des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre (...)* ».

25. Les requérants soutiennent que c'est à tort que la Commission a retenu que le dispositif de veille juridique mis en place par la société Rond-Point Immobilier était insuffisant, pour l'application des dispositions précitées. Il ressort des pièces du dossier qu'en page 3 du rapport d'intervention, l'inspectrice de la DPP des Bouches-du-Rhône a relevé que, si la direction de l'agence était « *peu sensibilisée à ses obligations en matière de lutte anti-blanchiment, aune (sic) personne de la direction n'a suivie (sic) de formation* », une veille juridique était toutefois mise en place, et que le personnel avait été informé régulièrement des obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, conformément à l'article L. 561-33 du code monétaire et financier. Dans son rapport, le

rapporteur auprès de la Commission a relevé que la simple veille juridique et la seule information du personnel ne permettaient pas de regarder les conditions de l'article L. 561-33 du code monétaire et financier comme remplies. Cette analyse a été reprise par la Commission dans la décision attaquée. Il résulte des dispositions de l'article L. 561-33 précité que les obligations en matière de formation et d'information des personnels sont impératives et que les professionnels concernés doivent pouvoir justifier de leur bon accomplissement. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la Commission aurait méconnu les dispositions précitées en retenant que le huitième grief était fondé.

26. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont fondés à demander l'annulation de la décision attaquée qu'en tant qu'elle retient que les cinquième et sixième griefs étaient fondés.

Sur la sanction :

27. Aux termes des dispositions de l'article L. 561-40 du code monétaire et financier, dans sa version applicable à la date des manquements constatés : « *La Commission nationale des sanctions peut prononcer l'une des sanctions administratives suivantes : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ; 4° Le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle. / La sanction de l'interdiction temporaire d'exercice peut être assortie du sursis. Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la sanction, la personne sanctionnée commet une infraction ou une faute entraînant le prononcé d'une nouvelle sanction, celle-ci entraîne, sauf décision motivée, l'exécution de la première sanction sans confusion possible avec la seconde. / La commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des manquements commis et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros. Les sommes sont recouvrées par le Trésor public. / La commission peut décider que les sanctions qu'elle inflige feront l'objet d'une publication aux frais de la personne sanctionnée dans les journaux ou publications qu'elle désigne. / La commission peut 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 ».*

28. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu pour le juge administratif, eu égard à son office de plein contentieux, de statuer en prenant une décision qui se substitue à celle qui a été prise. Il résulte de ce qui a été dit plus haut que les manquements constatés et retenus à l'encontre des requérants constituent les premiers commis par eux au regard de la législation relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, sont d'une gravité limitée, et n'ont pas entraîné de dommages ou de préjudice particulier. Dans ces conditions, et compte tenu de la circonstance que ne subsistent que trois des cinq griefs retenus par la Commission, il y a lieu de réformer la décision attaquée en tant qu'elle prononce une interdiction d'exercice de l'activité d'agence immobilière de six mois avec sursis à l'encontre de la société Rond-Point Immobilier, en tant qu'elle prononce une interdiction d'exercice de l'activité d'agent immobilier de six mois avec sursis à l'encontre de M. Pierre Criquet et de Mme Candice Criquet, et en tant qu'elle prononce des sanctions pécuniaires, respectivement d'un montant de 3 000 euros à l'encontre de la société Rond-Point Immobilier, de 2 000 euros à l'encontre de M. Pierre Criquet et de 2 000 euros à l'encontre de Mme Candice Criquet. Il y a lieu de substituer, à l'ensemble des sanctions prononcées, la sanction du blâme, prévue au 2° de l'article L. 561-40 du code monétaire et financier précité, et de prononcer cette sanction à l'encontre de la seule société Rond-Point Immobilier.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

29. Les requérants demandent au tribunal de prononcer le remboursement des frais de publication et des sanctions pécuniaires résultant de la décision attaquée. La substitution de sanction prononcée au point précédent entraîne nécessairement le remboursement des sanctions pécuniaires qui ont été prononcées. En revanche, le présent jugement ne procédant qu'à la substitution d'une sanction à une autre, l'injonction de publication prononcée par la Commission sur le fondement des dispositions du III de l'article L. 561-40 du code monétaire et financier n'a pas lieu d'être annulée, dès lors que le prononcé d'une sanction par la Commission entraîne systématiquement une publication de celle-ci. Les conclusions tendant au remboursement des frais de publication doivent donc être rejetées.

Sur l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

30. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante pour l'essentiel, le versement d'une somme globale de 1 500 euros à la société Rond-Point Immobilier, à M. Pierre Criquet et à Mme Candice Criquet sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision n° 2017-54 du 22 mai 2019 de la Commission nationale des sanctions est annulée en tant qu'elle retient comme fondés les cinquième et sixième griefs, en tant qu'elle a prononcé à l'encontre de la société Rond-Point Immobilier une sanction d'interdiction d'exercice de l'activité d'agence immobilière d'une durée de six mois avec sursis, en tant qu'elle a infligé à cette société une sanction pécuniaire de 3 000 euros, et en tant qu'elle a prononcé une interdiction d'exercice de l'activité d'agent immobilier d'une durée de six mois avec sursis à l'encontre, respectivement, de Mme Candice Criquet et de M. Pierre Criquet, assortie d'une sanction pécuniaire de 2 000 euros pour chacun d'entre eux.

Article 2 : La sanction du blâme, prévue au 2° de l'article L. 561-40 du code monétaire et financier, est infligée à la société Rond-Point Immobilier.

Article 3 : L'État versera à la société Rond-Point Immobilier, à M. Pierre Criquet et à Mme Candice Criquet une somme globale de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5: Le présent jugement sera notifié à Me Castellan, mandataire de la société Rond-Point Immobilier, de M. Pierre Criquet et de Mme Candice Criquet, et au président de la Commission nationale des sanctions.

Délibéré après l'audience du 17 mai 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Versol, présidente,
M. Errera, premier conseiller,
M. Lahary, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 mai 2021.

La présidente,

F. VERSOL

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.