



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS
DÉCISION DU 31 MAI 2024**

Madame XZ

Dossier n° 2022-20
Audience du 24 avril 2024

Vu la saisine de la Commission nationale des sanctions par le ministre de l'économie et des finances parvenue le 5 avril 2022 et complétée le 25 avril 2022 ;

Vu le code monétaire et financier, en particulier ses articles L. 561-1 et suivants ;

Vu les notifications des griefs adressées le 31 mai 2023 à Mme XZXZ, exploitant l'entreprise individuelle sous l'enseigne FA, auxquelles était joint le rapport de contrôle de l'administration ;

Vu les observations et pièces en réponse aux notifications des griefs parvenues à la Commission nationale des sanctions par courrier recommandé le 18 juillet 2023 ;

Vu le rapport en date du 23 février 2024 de M. Patrick IWEINS, rapporteur désigné par la présidente de la Commission nationale des sanctions ;

Vu les observations en réponse à la communication du rapport du rapporteur parvenues à la Commission nationale des sanctions par courrier le 7 mars 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les courriers du 29 février 2024 convoquant à l'audience les personnes mises en cause et les informant de la composition de la Commission nationale des sanctions ;

Mme XZ ayant indiqué demander que la séance ne soit pas publique et ayant été préalablement informée du droit de se taire ;

La présidente ayant désigné le secrétaire de séance en la personne de Mme Magali INGALL-MONTAGNIER ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 24 avril 2024 :

- M. Patrick IWEINS, rapporteur ;
- Mme XZ, qui a eu la parole en dernier ;

I. FAITS

L'entreprise individuelle exploitée par Mme XZ sous l'enseigne FA a été enregistrée le 12 avril 1999 au registre du commerce et des sociétés de Basse-Terre (Guadeloupe) comme exerçant, à Saint-Barthélemy, l'activité de divers services rendus aux particuliers et aux entreprises. Mme XZ proposait alors des prestations de gestion administrative liées à la création d'entreprise auprès de la chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy. Depuis 2014, Mme XZ propose en outre la domiciliation d'entreprises, devenue son activité principale. Elle détenait au jour du contrôle un agrément l'autorisant à exercer cette activité, délivré par la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin le 4 août 2020 et valable six ans.

Mme XZ assure par ailleurs la présidence de la société par actions simplifiée à associé unique, XY, enregistrée le 23 janvier 2017 comme exerçant l'activité d'acquisition de biens immobiliers, location, gestion et vente occasionnelle de biens immobiliers acquis.

Depuis le contrôle, Mme XZ a adhéré au Syndicat national des professionnels de l'hébergement (SYNAPHE).

Au jour du contrôle, l'entreprise individuelle domiciliait environ 50 entreprises, dont aucune de droit étranger. La durée moyenne des contrats de domiciliation était de deux ans. En 2022, elle avait réalisé un chiffre d'affaires de 50 296 euros et avait dégagé un résultat de 3 122 euros.

En vertu du 15° de l'article L.561-2 du code monétaire et financier, « *les personnes exerçant l'activité de domiciliation mentionnée aux articles L. 123-11-2 et suivants du code de commerce* » sont assujetties à la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

C'est dans ce cadre et sur le fondement des articles L. 561-36, L. 561-36-2 et R. 561-40 du code précité que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF ») a réalisé, le 1^{er} décembre 2020, dans les locaux de la société, un contrôle ayant pour objet de vérifier le respect par la société et ses dirigeants des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Un procès-verbal du 1^{er} décembre 2020 a été dressé et un rapport d'intervention a été rédigé le 8 mars 2021.

MOTIFS DE LA DÉCISION

A l'issue de l'instruction et après audition des personnes mise en cause, la CNS décide de retenir les griefs suivants.

Considérant ce qui suit :

Sur le premier grief relatif au non-respect de l'obligation de définir et mettre en place des dispositifs d'identification et d'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ainsi qu'une politique adaptée à ces risques et des mesures de contrôle interne

1. Aux termes de l'article L. 561-4-1 du code monétaire et financier : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent les mesures de vigilance destinées à mettre en œuvre les obligations qu'elles tiennent du présent chapitre 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. [...]».

Aux termes de l'article L. 561-32 du même code : « *I. – Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 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. [...]*

Les personnes mentionnées ci-dessus mettent en place un dispositif de gestion des risques permettant de détecter les personnes mentionnées au 1° et les opérations mentionnées au 3° de l'article L. 561-10 ainsi que celles mentionnée aux articles L. 561-10-2 et L. 561-15. [...]

II. – Pour veiller au respect des obligations prévues au chapitre I du présent titre, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent également en place des mesures de contrôle interne. [...] ».

Aux termes de l'article R. 561-38 du même code : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 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.*

Cette organisation doit être dotée d'outils, de moyens matériels et humains permettant la mise en œuvre effective de l'ensemble des obligations de vigilance prévues au présent chapitre et en particulier la détection, le suivi et l'analyse des personnes et opérations mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 561-32. ».

2. Les dispositions légales et réglementaires rappelées ci-dessus imposent au professionnel assujéti aux obligations découlant du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévu par le code monétaire et financier de formaliser un document retraçant l'approche par les risques en les évaluant et en les classifiant en fonction de la nature de l'opération, des conditions de la transaction, des caractéristiques des clients, selon les critères prescrits par les textes et ceux définis par le dirigeant lui-même. Un tel document doit être assorti de procédures internes formalisées permettant la mise en œuvre d'une vigilance adaptée au profil du client et à la relation d'affaires.

3. Il ressort du questionnaire rempli dans le cadre du contrôle diligenté par la DGCCRF le 1^{er} décembre 2020 qu'aux questions : « *une évaluation et une classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a-t-elle été mise en place en application des articles L. 561-4-1 et L.561-32 du code monétaire et financier ?* » et « *existe-t-il dans votre entreprise un document écrit retraçant les procédures internes relatives à la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ?* », Mme XZ a répondu par la négative en précisant qu'elle n'avait pas connaissance de son assujettissement au dispositif prévu par le code monétaire et financier. Le rapport d'intervention du 8 mars 2021 conclut qu'au moment du contrôle, aucun dispositif d'identification, d'évaluation et de classification des risques propre aux activités de domiciliation n'avait été mis en place et cette carence n'a pas été contestée par Mme XZ dans ses observations écrites ni à l'audience.

4. Mme XZ fait valoir dans ses observations écrites la mise en place postérieurement au contrôle d'un système d'évaluation et de gestion des risques reposant sur un document intitulé : « *Protocole écrit interne retraçant l'approche par les risques - Art. L. 561-4-1 et L. 561-32* » contenant une classification et une évaluation des risques propres à son activité ainsi que des mesures de vigilance à mettre en œuvre. Un formulaire intitulé : « *Formalisation du système d'évaluation et de gestion des risques* » est complété pour chaque client en vue d'évaluer les risques présentés.

5. Toutefois, la Commission apprécie la situation des personnes mises en cause au jour du contrôle de l'administration pour établir si le grief est fondé ou non. Ainsi, à la date du contrôle, le grief est fondé.

Sur le deuxième grief relatif au manquement à l'obligation d'identifier et de vérifier l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs

6. Aux termes de l'article L. 561-5 du code monétaire et financier : « *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 :*

*1° Identifient leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif au sens de l'article L. 561-2-2 ;
2° Vérifient ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit à caractère probant.*

II. – Elles identifient et vérifient dans les mêmes conditions que celles prévues au I l'identité de leurs clients occasionnels et, le cas échéant, de leurs bénéficiaires effectifs, lorsqu'elles soupçonnent qu'une opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme ou lorsque les opérations sont d'une certaine nature ou dépassent un certain montant. [...] ».

7. L'article R. 561-5 du même code prévoit : « *Pour l'application du 1° du I de l'article L. 561-5, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 identifient leur client dans les conditions suivantes :
1° Lorsque le client est une personne physique, par le recueil de ses nom et prénoms, ainsi que de ses date et lieu de naissance ;*

*2° Lorsque le client est une personne morale, par le recueil de sa forme juridique, de sa dénomination, de son numéro d'immatriculation, ainsi que de l'adresse de son siège social et celle du lieu de direction effective de l'activité, si celle-ci est différente de l'adresse du siège social ;
[...] ».*

L'article R. 561-5-1 du même code prévoit : « *Pour l'application du 2° du I de l'article L. 561-5, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 vérifient l'identité du client selon l'une des modalités suivantes : [...]*

3° Lorsque le client est une personne physique, physiquement présente aux fins de l'identification au moment de l'établissement de la relation d'affaires, par la présentation de l'original d'un document officiel en cours de validité comportant sa photographie et soit par la prise d'une copie de ce document, soit par la collecte des mentions suivantes : 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 ;

4° Lorsque le client est une personne morale, dont le représentant dûment habilité est physiquement présent aux fins de l'identification au moment de l'établissement de la relation d'affaires par la communication de l'original ou de la copie de tout acte ou extrait de registre officiel datant de moins de trois mois ou extrait du Journal officiel, 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, des représentants légaux ou de leurs équivalents en droit étranger ; La vérification de l'identité de la personne morale peut également être réalisée en obtenant une copie certifiée du document directement via les greffes des tribunaux de commerce ou un document équivalent en droit étranger. [...] ».

Par ailleurs, l'article R. 561-11 du même code précise : « *Lorsque les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 ont de bonnes raisons de penser que l'identité de leur client et les éléments d'identification précédemment obtenus ne sont plus exacts ou pertinents, elles procèdent de nouveau à l'identification du client et à la vérification de son identité conformément aux articles R. 561-5 et R. 561-5-1 et, le cas échéant, à l'identification et à la vérification de l'identité de son bénéficiaire effectif conformément à l'article R. 561-7.* ».

8. Ces dispositions imposent aux domiciliataires d'entreprises d'être en mesure de présenter lors des contrôles de l'administration des dossiers complets comportant l'ensemble des éléments d'identification et de vérification de l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs des sociétés qu'ils doivent collecter dès l'entrée en relation d'affaires.

9. Il ressort du rapport d'intervention du 8 mars 2021 que le contrôle des dossiers réalisés par les inspecteurs de la DGCCRF le 1^{er} décembre 2020 a révélé de nombreuses anomalies. Ainsi, sur les 40 dossiers contrôlés, 19 d'entre eux étaient dépourvus d'extrait Kbis, soit 47,5 % des dossiers contrôlés. En outre, plus de la moitié des dossiers examinés (21 dossiers) ne comprenait pas les mentions obligatoires requises par la réglementation rappelée au point 7 ci-dessus ou la copie de la pièce d'identité du dirigeant ou du bénéficiaire effectif de la société domiciliée. Trois dossiers comportaient une copie de la pièce d'identité périmée à la date de signature du contrat de domiciliation.

10. Mme XZ fait valoir dans ses observations écrites les mesures correctrices mises en œuvre à la suite du contrôle avec l'élaboration d'un formulaire intitulé : « *Identification et vérification d'identité* » devant être accompagné des copies de la pièce d'identité du dirigeant et des bénéficiaires effectifs après consultation du registre des bénéficiaires effectifs et de l'extrait Kbis de la société domiciliée.

11. Toutefois, la Commission apprécie la situation des personnes mises en cause au jour du contrôle de l'administration pour établir si le grief est fondé ou non. Ainsi, à la date du contrôle, le grief est fondé.

Sur le troisième grief relatif au manquement à l'obligation de recueillir des informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires et d'actualiser ces informations pendant toute la durée de la relation d'affaires

12. La CNS estime qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le troisième grief soit établi.

II. SANCTIONS ET PUBLICATION

13. D'une part, aux termes de l'article L. 561-40 du code monétaire et financier : « *I. – 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 ou d'exercice de responsabilités dirigeantes au sein d'une personne morale exerçant cette activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ;
4° Le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.

La sanction prévue au 3° 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 ne peut être supérieur à cinq millions d'euros ou, lorsque l'avantage retiré du manquement peut être déterminé, au double de ce dernier. Les sommes sont recouvrées par le Trésor public.

En cas de manquement par une personne mentionnée à l'article L. 561-37 à tout ou partie des obligations lui incombant en vertu du présent titre, la Commission nationale des sanctions peut également sanctionner les dirigeants de cette personne ainsi que les autres personnes physiques salariées, préposées, ou agissant pour le compte de cette personne, du fait de leur implication personnelle dans ces manquements.

II. – Le montant et le type de la sanction infligée au titre du présent article sont fixés en tenant compte, notamment, le cas échéant :

1° De la gravité et de la durée des manquements ;

2° Du degré de responsabilité de l'auteur des manquements, de sa situation financière, de l'importance des gains qu'il a obtenus ou des pertes qu'il a évitées, de son degré de coopération lors du contrôle et de la procédure devant la commission ainsi que des manquements qu'il a précédemment commis ;

3° S'ils peuvent être déterminés, des préjudices subis par des tiers du fait des manquements. ».

14. D'autre part, selon le même article, « [...] la décision de la commission, le cas échéant le recours contre cette décision, l'issue du recours, la décision d'annulation d'une sanction précédemment imposée sont rendus publiques dans les publications, journaux ou supports désignés par la commission dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée. Les frais sont supportés par les personnes sanctionnées.

Toutefois, les décisions de la commission sont publiées de manière anonyme dans les cas suivants :

1° Lorsque la publication sous une forme non anonyme compromettrait une enquête pénale en cours ;

2° Lorsqu'il ressort d'éléments objectifs et vérifiables fournis par la personne sanctionnée que le préjudice qui résulterait pour elle d'une publication sous une forme non anonyme serait disproportionné.

Lorsque les situations mentionnées aux 1° et 2° sont susceptibles de cesser d'exister dans un court délai, la commission peut décider de différer la publication pendant ce délai. ».

15. Mme XZ, qui exploite l'entreprise individuelle à l'enseigne FA, était responsable de la mise en œuvre par la société du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Par conséquent, les manquements retenus par la Commission, qu'elle ne conteste pas, lui sont imputables.

16. Toutefois, la commission relève que Mme XZ a, dès le début du contrôle sur place, marqué sa volonté de coopérer. Elle a fourni un travail très important en mettant en œuvre des actions correctives dont l'effectivité a, pour l'essentiel, été confirmée par les documents produits tout au long de la procédure ouverte devant la commission. Elle a notamment suivi une formation en septembre 2023 lui permettant de prendre la mesure des obligations professionnelles auxquelles elle est assujettie en qualité de domiciliataire. Elle a en outre établi avec sérieux un protocole interne assez complet, dont elle a démontré à l'audience qu'elle continue à le parfaire.

17. Au regard de l'important travail de mise à niveau effectué par Mme XZ pour comprendre et satisfaire aux exigences du code monétaire et financier, la Commission décide de ne prononcer à son encontre qu'un simple avertissement.

18. La Commission considère qu'en l'espèce une publication nominative de la décision serait disproportionnée au regard du contexte insulaire et du nombre restreint d'acteurs sur le marché local de la domiciliation.

*

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est prononcé à l'encontre de Mme XZ un avertissement.

Article 2 : La présente décision sera publiée sur le site internet de la Commission nationale des sanctions sous une forme anonyme.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme XZZZ.
Une copie sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au préfet de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Ont délibéré sur la présente décision :

- Mme Cécile CHADUTEAU-MONPLAISIR, présidente de la Commission ;
- Mme Magali INGALL-MONTAGNIER, membre de la Cour de cassation ;
- M. Nicolas GROPER, magistrat à la Cour des comptes ;
- Mme Marie-Hélène KRAFT-FAUGÈRE, personnalité qualifiée ;
- Mme Marie-Emma BOURSIER, personnalité qualifiée ;
- Mme Pascale PARQUET, personnalité qualifiée.

Le secrétariat a été tenu pour la présente décision par Mme Magali INGALL-MONTAGNIER.

Fait à Paris, le 31 mai 2024.

