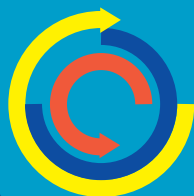


Rapport d'activité 2018



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS



Rapport d'activité 2018



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS

SOMMAIRE

MOT DU PRÉSIDENT

CHAPITRE I

LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS **8**

- 1 La compétence de la Commission nationale des sanctions** **9**
- 2 La composition de la Commission nationale des sanctions** **11**

CHAPITRE II

UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS EN CROISSANCE **13**

- 1 La saisine de la Commission nationale des sanctions** **14**
- 2 La procédure devant la Commission nationale des sanctions** **14**
- 3 Les décisions rendues par la Commission nationale des sanctions** **15**
 - 3.1. Les manquements sanctionnés 15
 - 3.2. Les sanctions prononcées 16
 - 3.3. L'exécution des décisions rendues par la Commission nationale des sanctions 17
- 4 Présentation de certaines décisions de la Commission nationale des sanctions** **17**
 - 4.1. Décision du 28 mars 2018 (dossier n°2016-13) 17
 - 4.2. Décision du 28 mars 2018 (dossier n°2017-24) 17
 - 4.3. Décision du 4 avril 2018 (dossier n°2017-09) 17
 - 4.4. Décision du 9 mai 2018 (dossier 2017-34) 18
 - 4.5. Décision du 14 novembre 2018 (dossier n°2017-35) 18
- 5 Participation aux travaux du COLB et des autorités de contrôle** **18**

CHAPITRE III

CONSTATS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS **19**

- 1 Des progrès à confirmer pour une plus grande prise de conscience de la nécessité
pour les professionnels de se conformer aux obligations légales** **20**
 - 1.1. La persistance d'une connaissance insuffisante des professionnels et une application du dispositif trop lente 20
 - 1.2. Une méconnaissance du dispositif de déclaration de soupçon 20
- 2 Les pistes de progrès pour assurer la pleine mise en œuvre du dispositif de lutte
contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** **20**
 - 2.1. Du côté des professionnels 20
 - 2.2. Du côté des autorités chargées des contrôles 21

ANNEXE I

MÉTHODOLOGIE POUR LA MISE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES	23
1. L'identification des risques et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme	25
2. La classification des risques	25
3. La définition des mesures de gestion des risques	26

ANNEXE II

PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2018	29
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)	30
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)	30
3. L'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client (art. L. 561-5 du COMOFI)	31
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)	31
5. L'obligation de mettre en place des mesures complémentaires (art. L. 561-10 du COMOFI)	32
6. L'obligation de mettre en place des mesures renforcées (art. L. 561-10-2 du COMOFI)	32
7. L'obligation de conservation des documents relatifs à la clientèle et aux opérations (art. L. 561-12 du COMOFI)	33
8. L'obligation de déclaration de soupçon (art. L. 561-15 du COMOFI)	33
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)	34
10. L'obligation de formation et d'information régulière du personnel (art. L. 561-33 du COMOFI)	34
11. Le cumul des obligations du code monétaire et financier et du code de commerce (sociétés de domiciliation)	34
12. Les personnes pouvant être mises en cause et sanctionnées par la CNS	34
13. Les sanctions	35

MOT DU PRÉSIDENT



Le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sont des fléaux qui menacent la sécurité des personnes et des biens, parfois les États eux-mêmes, le bon fonctionnement des économies, et qui portent atteinte à l'égalité devant l'impôt.

L'un des moyens de les prévenir est la vigilance des professionnels qui sont exposés au risque de servir – à leur insu – de vecteur à de telles opérations en raison de la nature de leur activité.

Il y a maintenant plus de vingt ans, face à l'ampleur prise par cette forme particulière de criminalité et de délinquance, le législateur a décidé de rendre obligatoire cette vigilance, à travers un certain nombre de prescriptions, variant suivant la profession considérée, mais tendant toutes à réduire le risque de blanchiment : connaissance du client, de l'opération, formation des personnels, saisine en cas de soupçons de Tracfin, le service spécialisé de renseignement financier français, chargé de mener les investigations nécessaires. Ces obligations, d'abord limitées aux professionnels du secteur bancaire et financier ont été, par étapes, étendues à d'autres secteurs de l'économie, regardés comme exposés eux aussi : immobilier, jeux, domiciliation, professions du droit (avocats), et du chiffre (comme les commissaires aux comptes), notamment. Depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 le secteur du luxe est également soumis à cette réglementation.

Ces obligations ne sont pas seulement nationales, elles sont européennes (directives européenne du 20 mai 2015 et du 30 mai 2018). Une coopération internationale importante s'est aussi développée dans le cadre des travaux du Groupe d'action financière (GAFI) créé par le G 7 pour définir les règles à mettre en place dans ce domaine par chacun de ses trente-huit États membres. Le GAFI procédera l'année prochaine à l'évaluation de leur mise en œuvre par la France.

La Commission nationale des sanctions est en activité depuis la fin de l'année 2014. Son champ de compétences est le suivant : sanctionner les agences immobilières, les domiciliataires, les opérateurs de jeux et paris, y compris en ligne, les antiquaires et galeries d'art, les professionnels du secteur du luxe et les agents sportifs ayant enfreint leurs obligations.

Au cours de l'année 2018, la Commission nationale des sanctions a sanctionné cinquante-sept professionnels (vingt-cinq personnes morales et trente-deux personnes physiques) et prononcé cent-vingt-huit sanctions. Ces décisions ont concerné des professionnels des secteurs de l'immobilier, de

la domiciliation et des jeux et paris pour cent-vingt-neuf manquements à leurs obligations.

Mais après quatre années de fonctionnement, la Commission constate que la connaissance par les professionnels de l'immobilier et de la domiciliation de leurs obligations demeure insuffisante. Sûrement cette situation est-elle due à la petite taille de la grande majorité des entreprises. L'information des professionnels afin qu'ils soient tous en mesure de bien appliquer la loi et de contribuer ainsi efficacement à la prévention des phénomènes de blanchiment demeure donc le premier défi.

À sa mesure la Commission y concourt, en publiant systématiquement dans la presse générale et les revues professionnelles ses sanctions. Mais les organisations des professions concernées sont en première ligne : elles se doivent, de leur côté, de poursuivre et de renforcer leurs efforts d'information.

Puisse l'année 2019 être celle de progrès importants dans ce domaine.

Francis LAMY

CHAPITRE I

LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE I

LE RENFORCEMENT DES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Le blanchiment des capitaux vise à dissimuler la nature, la source ou le propriétaire véritable de capitaux afin de rendre difficile la preuve de leur origine délictueuse et de leur donner une apparence licite. Le blanchiment contribue donc au développement des activités illégales et au financement du terrorisme en rendant plus difficile la détection des circuits utilisés. C'est pour lutter contre ce type d'opérations que le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a été mis en place. L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 et son décret d'application n° 2018-284 du 18 avril 2018, applicable depuis le 1^{er} octobre 2018, qui ont transposé en droit français la 4^e directive européenne du 20 mai 2015, ont renforcé ce dispositif.

La cinquième 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 ».

La Commission nationale des sanctions est l'un des acteurs français de ce dispositif. Elle a été instituée par la loi auprès du Ministre de l'économie et est régie par les dispositions du code monétaire et financier¹. Sa création permet à la France, conformément à ses engagements européens et internationaux au sein du Groupe d'Action Financière (GAFI), d'assurer la pleine application et le plein respect du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme par les professions qui y sont soumises.

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.

1

LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La Commission nationale des sanctions est une **institution indépendante** chargée de **sanctionner les manquements aux obligations issues du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** commis par les professions soumises à ce dispositif mais qui n'appartiennent pas au secteur financier et qui ne disposent pas d'un ordre professionnel ou d'un organisme disciplinaire.

Les professionnels relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions sont les suivants :

- les intermédiaires immobiliers : les professionnels exerçant les activités mentionnées aux 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 8^o et 9^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. L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 a étendu son périmètre pour couvrir l'intervention de ces professionnels lors de la conclusion de contrats de location sur des biens immobiliers et non plus seulement de vente. Les syndicats de copropriété sont également couverts par le dispositif depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové ;
- les personnes exerçant l'activité de domiciliation mentionnée aux articles L. 123-11-2 et suivants du code de commerce ;
- les professionnels du secteur des jeux et paris : les opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, de

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

l'article L. 321-1 et L. 321-3 du code de la sécurité intérieure, de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923, de l'article 9 de la loi du 28 décembre 1931, de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 et de l'article 42 de la loi de finances pour 1985 et leurs directeurs des jeux et représentants légaux. Il s'agit des casinos, des cercles de jeux, du PMU et de la Française des jeux. Avant l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, seuls les directeurs des jeux et représentants légaux de ces opérateurs étaient couverts. La loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a également assujéti et soumis à la compétence de la Commission nationale des sanctions les casinos installés à bord de navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français ;

- les professionnels du secteur des jeux et paris en ligne : les opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne et leurs représentants légaux. Avant l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, seuls les représentants légaux des opérateurs étaient couverts, alors que depuis l'ordonnance, les opérateurs eux-mêmes sont assujétiés au dispositif ;
- les personnes se livrant habituellement au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ;
- les personnes acceptant des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret à 10 000 euros et se livrant au commerce de certains biens (pierres précieuses, métaux précieux, bijoux, objets d'ameublement et de décoration d'intérieur, produits cosmétiques, produits textiles, maroquinerie, produits gastronomiques, horlogerie et arts de la table), depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ;
- les personnes exerçant l'activité d'agents sportifs mentionnées à l'article L. 222-7 du code du sport, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa mission, la Commission peut, en application de l'article L. 561-27 du code monétaire et financier, communiquer à Tracfin les informations qui pourraient être nécessaires à l'accomplissement de la mission de ce service et dont elle aurait connaissance.

Comme toute autorité administrative la Commission nationale des sanctions se doit de saisir le procureur dans le cas où des faits portés à sa connaissance lui paraîtraient susceptibles d'être qualifiés pénalement.

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

Il en va ainsi, dans le secteur de l'immobilier. Les biens immobiliers peuvent être des investissements de valeur élevée et de fort rendement, et ils sont particulièrement attractifs dans un contexte de taux d'intérêt faibles. Leur valeur peut donner lieu à une sous ou surévaluation. Ils sont des vecteurs d'intégration de fonds d'origine illicite dans l'économie légale, comme le souligne Tracfin². Au cours de l'année 2018, le secteur a confirmé son dynamisme avec un nombre de transactions immobilières en France, comme pour l'année 2017, de près d'un million. Le risque de blanchiment existe particulièrement pour des opérations dans le secteur de l'immobilier de luxe et de prestige, mais il n'est pas absent dans le cas d'opérations portant sur des actifs d'une valeur plus modeste, pouvant être utilisés par exemple pour blanchir des profits issus du trafic de stupéfiants ou de la fraude fiscale. Par ailleurs, les contrats de location sont potentiellement utilisables à des fins de blanchiment, notamment lorsque les loyers sont payés en espèces avec des fonds d'origine illégale. Ceci a conduit à élargir le dispositif contre le blanchiment à l'activité des agents immobiliers apportant leur concours à la location immobilière.

Les sociétés de domiciliation sont également susceptibles d'être utilisées dans le cadre de montages financiers destinés à masquer l'origine des fonds ou leur bénéficiaire effectif. La domiciliation est très utilisée par les réseaux dits de « sociétés éphémères » (ou sociétés taxi) qui collectent auprès de sociétés commerciales des fonds d'origine frauduleuse pour les transférer rapidement à l'étranger à des fins de blanchiment.

Les fonds à blanchir peuvent avoir différentes origines :

- ils peuvent être issus de fraudes fiscales et sociales : abus de biens sociaux, fraudes à la TVA,

² – La lettre d'information de Tracfin n° 13 de juin 2016, consacrée au secteur de l'immobilier.

activité non déclarée ou minoration de chiffre d'affaires, travail dissimulé. Certaines de ces fraudes peuvent servir à injecter dans l'activité de la société des espèces issues d'activités criminelles ;

- les fonds à blanchir peuvent aussi provenir directement d'escroqueries organisées : virements frauduleux effectués à l'insu des victimes ; arnaques aux investissements sur le marché des changes, les diamants, ou le *bitcoin* ou surfacturation de dépannages à domicile.

Les activités de paris et jeux sont aussi exposées au blanchiment de fonds d'origine criminelle, en particulier lorsque le taux de retour sur les mises est suffisamment élevé. D'autres vecteurs de blanchiment existent, comme le rachat de tickets de jeux gagnants dans les jeux de grattage ou les paris hippiques car il permet d'obtenir un justificatif de la provenance des fonds. Selon Tracfin, le secteur des jeux et paris en ligne est exposé à des risques particuliers, en raison de l'utilisation de multiples moyens de paiement, comme les cartes pré-payées, la monnaie électronique permettant la conversion de sommes initialement détenues en espèces ou l'utilisation d'un moyen de paiement adossé à un compte professionnel³. Ce secteur est en constant développement avec, notamment, l'organisation de compétitions sportives internationales comme la coupe du monde de football en 2018.

Le marché de l'art est exposé au blanchiment des capitaux selon des modalités différentes, avec notamment le risque de fraudes et l'utilisation de ports francs ou de trusts d'autant plus problématiques que les œuvres d'art, particulièrement les œuvres d'art contemporaines, peuvent présenter une nature spéculative. Le marché des antiquités n'est pas à l'abri non plus du risque de participation au financement du terrorisme du fait du pillage des antiquités sur les sites archéologiques, notamment ceux situés en zone de guerre au Proche et au Moyen-Orient. Les ventes réalisées via l'utilisation d'un site Internet peuvent présenter des risques accrus, en raison de la difficulté à identifier précisément les acheteurs⁴. Les professionnels du secteur de l'art sont ainsi exposés au risque de blanchiment de capitaux, ce qui justifie une attention particulière et explique l'évolution de la législation les concernant réalisée par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016.

3 – La lettre d'information de Tracfin n° 15 d'août 2017.

4 – Tracfin, *Rapport Tendances et analyses des risques de blanchiment et de financement du terrorisme en 2017-2018*, p. 71.

Le paiement en espèces de montant élevé pour l'acquisition de biens de luxe expose les professionnels concernés à des risques de blanchiment des capitaux, particulièrement lorsque les biens peuvent être facilement revendus, sans perte d'argent ou acquis par une clientèle en grande partie d'origine étrangère.

Le législateur (loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 et ordonnance du 1^{er} décembre 2016 précitée) a estimé que les agents sportifs sont également exposés à ces risques. Les sommes engagées dans les opérations de transfert de joueurs peuvent porter sur des montants très élevés et largement surévalués. Le caractère international des opérations les plus importantes contribue aussi à ces risques, car elles peuvent être réalisées en recourant à des législations présentant des degrés de vigilance variables ou à des paradis fiscaux.

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme revêt une importance qui s'est accrue depuis plusieurs années. Elle contribue non seulement à la sécurité intérieure et au bon fonctionnement de la concurrence, mais également à la protection de l'ordre public et à la sécurité de notre territoire. Elle permet aussi aux professionnels assujettis au dispositif de se prémunir contre le risque d'être associés à leur insu à une opération de blanchiment ou de financement du terrorisme qui pourrait mettre en cause leur réputation voire l'existence même de leur activité. Elle a vocation à participer à la diffusion et au renforcement d'une culture de conformité au sein de ces professions, qui pour certaines étaient jusqu'à une date récente peu au fait des exigences légales en la matière.

La Commission relève toutefois qu'à ce jour les mesures d'application nécessaires à la pleine application des dispositions anti blanchiment mises en place par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 n'ont toujours pas été prises concernant plusieurs professions (les professionnels acceptant des paiements d'un montant supérieur à 10 000 euros et vendant des biens de luxe ainsi que les agents sportifs).

2

LA COMPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La composition de la Commission nationale des sanctions a été pour partie renouvelée en 2018. Elle est la suivante :

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

Sont également membres 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 à la Cour des comptes, en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de membre suppléant ;

M. Gilles Duteil, directeur du groupe européen de recherche sur la délinquance financière et la criminalité organisée (DELFIPO), 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, administrateur civil hors-classe honoraire, en qualité de membre titulaire, et M. Patrick Iweins, commissaire aux comptes, en qualité de membre suppléant ;

Son secrétaire général est M. Emmanuel Susset.

CHAPITRE II

UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS EN CROISSANCE

CHAPITRE II

UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS EN CROISSANCE

Au cours de l'année 2018, la Commission nationale des sanctions s'est réunie vingt-deux fois.

1

LA SAISINE DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Elle est saisie par le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget, le ministre de l'intérieur, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et les fédérations sportives des rapports établis par les autorités chargées du contrôle des professionnels concernés. Les contrôles sont réalisés par les autorités suivantes :

- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour les intermédiaires immobiliers, les sociétés de domiciliation et les professionnels se livrant au commerce de biens de luxe et acceptant des paiements en espèces ou en monnaie électronique supérieurs à 10 000 euros ;
- le Service central des courses et jeux (SCCJ) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), pour les professionnels du secteur des jeux et des paris ;
- l'ARJEL, pour les professionnels du secteur des jeux et des paris en ligne ;
- la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), pour les personnes se livrant habituellement au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ;
- les fédérations sportives, pour les agents sportifs, depuis l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016.

Depuis 2014, la Commission nationale des sanctions a été saisie de cent-cinquante-et-un rapports portant sur des professionnels des secteurs de l'intermédiation immobilière et de la domiciliation. Le ministre de l'Intérieur l'a saisie de sept dossiers relatifs au secteur des jeux et paris. Depuis le début de son activité fin 2014, la Commission nationale des sanctions n'a – paradoxalement – toujours pas été saisie par l'ARJEL, qui régule un secteur pourtant particulièrement sensible, comme le montrent d'ailleurs les saisines du ministre de l'Intérieur

concernant d'autres professionnels du secteur des jeux et paris. Enfin, la Commission constate qu'elle n'a toujours pas été saisie de dossiers de contrôle portant sur les professionnels désignés par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 au titre de l'extension de sa compétence en l'absence d'adoption des mesures d'application de l'ordonnance concernant : les agents sportifs et les professionnels acceptant des paiements d'un montant supérieur à 10 000 euros et vendant des biens de luxe.

Les autorités de contrôle concernées doivent donc s'organiser sans délai pour assurer les contrôles et saisir la Commission des manquements qu'elles relèveraient. En 2018, la Commission a échangé avec la DGDDI qui devrait procéder en 2019 à ses premiers contrôles. Le Président de la Commission a écrit aux fédérations sportives à ce sujet afin de les inciter à se mobiliser dans ce domaine, sans obtenir pour l'heure de réponse de leur part, à l'exception de la fédération française de football.

2

LA PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Après la saisine de la Commission par les autorités compétentes sur la base des rapports établis à la suite des contrôles effectués, le secrétaire général de la Commission nationale des sanctions adresse une lettre de notification des griefs aux personnes mises en cause. Dans ce cadre, il ne peut recevoir aucune instruction. Les personnes mises en cause sont ainsi informées des manquements susceptibles de leur être reprochés et avisées qu'elles peuvent présenter des observations écrites dans un délai de trente jours à compter de la réception de la lettre de notification (article R. 561-47 du code monétaire et financier).

Un rapporteur désigné par le Président parmi les membres de la Commission établit un rapport sur le dossier en vue de l'audience. Il ne peut recevoir aucune instruction. Le rapport qu'il établit est communiqué aux personnes mises en cause avant l'audience de manière à assurer le caractère contradictoire de la procédure.

Les personnes mises en cause sont convoquées à l'audience et peuvent se faire assister par un conseil de leur choix (article R. 561-48 du code monétaire et financier). Le Président les informe de la composition de la Commission nationale des sanctions afin qu'elles puissent demander la récusation de l'un des membres s'il existe une raison sérieuse de douter de l'impartialité de celui-ci (article R. 561-49 du code monétaire et financier).

La séance de la Commission peut être publique à la demande des personnes mises en cause. Cependant, le Président peut interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de la séance pour préserver l'ordre public ou lorsque la publicité est susceptible de porter atteinte au secret des affaires ou à tout autre secret protégé par la loi (article R. 561-50 du code monétaire et financier).

La Commission nationale des sanctions statue, hors la présence du rapporteur de l'affaire (L. 561-42 du code monétaire et financier), au vu de l'ensemble des pièces du dossier (rapport d'enquête et rapport du rapporteur) ainsi que des échanges au cours de l'audience elle-même. Cette étape de la procédure permet à la personne mise en cause d'apporter à la Commission toutes les informations ou précisions souhaitées et de répondre aux questions. L'audience est donc un élément majeur de l'analyse et constitue un élément important entrant en ligne de compte pour le délibéré de la Commission.

La décision est motivée. Le montant et la nature de la sanction tiennent compte, notamment, de la gravité et de la durée des manquements, du degré de responsabilité de l'auteur des manquements, de sa situation financière, de l'importance des gains qu'il a obtenus ou des pertes qu'il a évitées, de son degré de coopération lors du contrôle et au cours de la procédure devant la Commission, de sa mise en conformité avec la législation après le contrôle et, s'ils peuvent être déterminés, des préjudices subis par des tiers du fait de ces manquements (article L. 561-40 du code monétaire et financier).

Dans le cas d'une personne morale assujettie à tout ou partie des obligations, la Commission nationale des sanctions a la possibilité de sanctionner aussi les dirigeants de la personne morale ainsi que les autres personnes physiques salariées, préposées, ou agissant pour le compte de cette personne, du fait de leur implication personnelle dans ces manquements.

La décision est notifiée aux personnes concernées dans les meilleurs délais par lettre recommandée avec demande d' accusé de réception

(article R. 561-50 du code monétaire et financier). La décision est publiée sur le site Internet de la Commission et dans le cas où la publication est décidée, elle a lieu dans les publications, journaux ou supports désignés à cet effet.

Les décisions rendues par la Commission nationale des sanctions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif de Paris (article L. 561-43 du code monétaire et financier).

3

LES DÉCISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Pour l'année 2018, la Commission nationale des sanctions a sanctionné cinquante-cinq personnes (45 % étant des personnes morales et 55 % des personnes physiques). Depuis le début de son fonctionnement en 2014, elle a prononcé des sanctions à l'encontre de cent-quatre-vingt-treize personnes.

3.1. Les manquements sanctionnés

Les catégories de manquements sanctionnés en 2018 confirment les tendances observées les années précédentes.

Ainsi, la Commission a retenu le plus fréquemment les manquements à l'obligation de formation et d'information des collaborateurs (article L. 561-33 du code monétaire et financier) et à l'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques (article L. 561-32 du code monétaire et financier) qui représentent plus de 40 % des manquements retenus. En effet, pour la première de ces obligations, son respect atteste d'une connaissance du dispositif que les professionnels doivent appliquer dans leur activité quotidienne. Pour la seconde de ces obligations, elle doit montrer qu'il existe chez le professionnel l'analyse *a priori* des risques qui constitue le point de départ de tout le processus de vigilance prescrit par les textes.

En outre, comme dans les années précédentes, la Commission a vérifié et sanctionné 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), et 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).

Les autres manquements ont été moins fréquemment retenus comme l'obligation de mettre en place des mesures de vigilance complémentaires (article

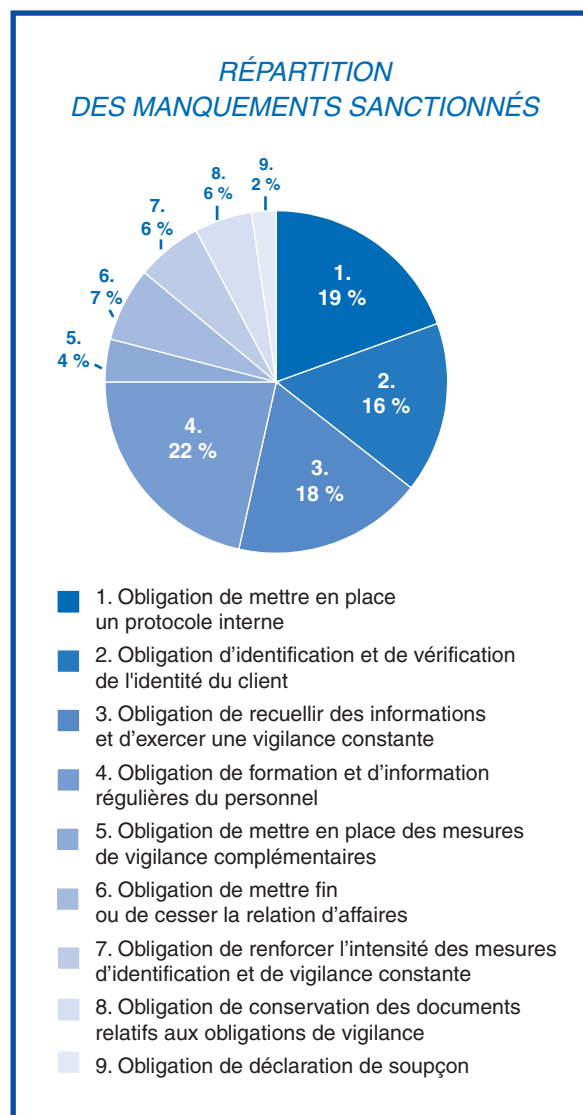
L. 561-10 du code monétaire et financier), celle de mettre fin ou cesser la relation d'affaires (article L. 561-8 du code monétaire et financier) et celle de conservation pendant cinq ans des documents et informations recueillis par le professionnel assujéti (article L. 561-12 du code monétaire et financier). Le manquement à l'obligation de déclaration de soupçons à la cellule de renseignement financier Tracfin a été établi dans trois dossiers.

Concernant la mise en conformité dès après le contrôle, la Commission nationale des sanctions a constaté des situations variées et des réactions non systématiques de la part des mis en cause. Un certain nombre des professionnels contrôlés ont cherché plus ou moins rapidement à évoluer dans leur mise en conformité. Certains n'ont réagi que juste avant l'audience. Même tardive et parfois incomplète, la preuve d'une démarche de régularisation est un élément de pondération dans le prononcé de la sanction. Néanmoins, il est souhaitable que cette mise en conformité soit plus systématique et effective bien plus tôt.

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 public⁵. La Commission peut aussi décider que les sanctions feront l'objet d'une publication aux frais de la personne sanctionnée dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne. L'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 précise les cas dans lesquelles les décisions sont publiées de manière 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.

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



En 2018, la Commission nationale des sanctions a fait usage de 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 46 % des sanctions prononcées devant l'avertissement (6 %) et le blâme (2 %). Toutes les interdictions d'exercice ont été assorties d'un sursis, à l'exception d'un dossier pour lequel la Commission a retenu des interdictions d'activité de quatre ans.

Les sanctions pécuniaires ont représenté 46 % de l'ensemble des sanctions. Cette répartition est proche de celle des sanctions retenues en 2017. **Pour l'année 2018, neuf sanctions pécuniaires (sur un total de quarante-huit 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 dans un

but d'information des secteurs professionnels, le plus souvent en recourant à au moins deux journaux. La publication anonyme a été majoritairement décidée. **Cette situation devrait évoluer car l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 et le décret d'application du 18 avril 2018 prévoient que le principe est la publication nominative, sauf exception décidée par la Commission.**

Par ailleurs, un cas a fait l'objet d'une sanction pécuniaire pour frais de contrôle, lorsque la Commission a constaté qu'il y avait eu deux contrôles successifs sans mise en conformité du professionnel entre temps.

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

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

À la fin de l'année 2018, 75 % des dossiers dont les sanctions pécuniaires avaient été mises en recouvrement avaient donné lieu à paiement (pour un montant total de 435 000 euros) et 65 % des dossiers pour lesquels la Commission avait décidé la publication des sanctions, ont donné lieu à publication. La Commission sera attentive à la célérité des publications qui doivent être effectuées par les personnes sanctionnées.

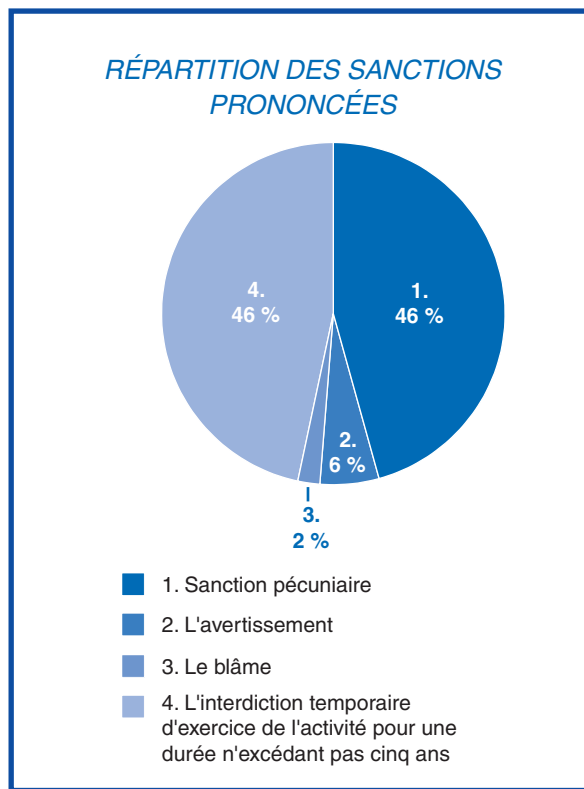
4

PRÉSENTATION DE CERTAINES DÉCISIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

4.1. Décision du 28 mars 2018 (dossier n° 2016-13)

Le contrôle a porté sur une société de domiciliation parisienne ayant une clientèle composée de cent-cinquante-huit sociétés. Elle était adhérente à un syndicat professionnel.

La Commission a retenu sept griefs, dont le manquement à l'obligation de déclarer ses soupçons, le domiciliataire ayant conclu un contrat de domiciliation avec une société représentée par une personne physique résident à l'étranger, détentriche d'un passeport « exotique ». La société ne s'était pas mise en conformité au jour de l'audience. La Commission a prononcé une interdiction temporaire d'exercice avec sursis pour une durée de six mois



et une sanction pécuniaire de 5 000 euros. Elle a retenu contre le dirigeant une interdiction temporaire d'activité avec sursis pour six mois et une sanction pécuniaire de 3 000 euros. La publication des sanctions a été prescrite dans deux journaux.

4.2. Décision du 28 mars 2018 (dossier n° 2017-17)

Le contrôle a porté sur une société installée en Île-de-France, ayant pour activité exclusive la transaction immobilière de luxe et de prestige, au sein de trois agences. Elle travaillait avec des agents commerciaux indépendants. Elle était adhérente à un syndicat professionnel.

Quatre griefs ont été retenus dont le manquement à l'obligation de recueillir des informations sur le client et la relation d'affaires, l'agent immobilier ayant apporté son concours à plusieurs opérations de vente, sans rechercher la provenance des fonds. Pour la société, une interdiction d'exercice d'une durée d'un an avec sursis et une sanction pécuniaire de 10 000 euros ont été prononcées et, à l'encontre du dirigeant, une interdiction temporaire de son activité pour une durée d'un an avec sursis. La publication des sanctions dans deux journaux a été décidée.

4.3. Décision du 4 avril 2018 (dossier n° 2017-09)

Le contrôle portait sur une société civile immobilière établie en Île-de-France qui exerçait aussi l'activité commerciale de domiciliation. Six griefs

ont été retenus. La Commission a prononcé contre la société une interdiction d'exercice de l'activité de domiciliation sans sursis pour quatre ans et une sanction pécuniaire de 2 000 euros ; contre chacun de ses dirigeants une interdiction d'exercice de cette activité sans sursis pour quatre ans et une sanction pécuniaire de 2 000 euros. La publication des sanctions dans deux journaux a été décidée.

4.4. Décision du 9 mai 2018 (dossier 2017-34)

Une société exploitant une agence immobilière en Île-de-France, employant quatre collaborateurs, avait en portefeuille une quarantaine de biens proposés à la vente et n'était pas adhérente à un syndicat professionnel.

La Commission a retenu sept griefs, dont le manquement à l'obligation de déclarer ses soupçons, l'agent immobilier ayant apporté son concours à deux opérations de vente, l'une financée sans emprunt faisant intervenir lors de la rédaction du compromis de vente deux acquéreurs différents, sans justification économique de la provenance des fonds, l'autre concernant une transaction avec une origine des fonds issue d'une vente immobilière à l'étranger. Elle a prononcé contre la société une interdiction d'exercice d'une durée de six mois avec sursis et une sanction pécuniaire de 5 000 euros et contre son dirigeant une interdiction temporaire d'exercice de son activité avec sursis pour une durée de six mois avec une sanction pécuniaire de 2 500 euros. Elle a décidé la publication des sanctions dans deux journaux.

4.5. Décision du 14 novembre 2018 (dossier n° 2017-35)

Concernant une société exploitant une agence immobilière dans le département du Var et

proposant à la vente des biens de luxe et de prestige, sept griefs ont été retenus. Les sanctions à l'encontre de la société ont été une interdiction d'exercice de neuf mois avec sursis et une sanction pécuniaire de 10 000 euros et, contre le dirigeant, une interdiction d'exercice de neuf mois avec sursis et une sanction pécuniaire de 5 000 euros avec la publication des sanctions dans deux journaux.

5

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'État et des autorités de contrôle dans ce secteur, afin de renforcer l'efficacité de ce dispositif et de favoriser la concertation avec les professionnels inclus dans le dispositif. Il a contribué en particulier à la préparation de l'analyse nationale des risques.

La Commission nationale des sanctions a participé aux réunions du COLB en 2018 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, dans la perspective de l'évaluation de la France par le GAFI dont les travaux devraient démarrer en 2020.

La Commission a également participé à la réunion organisée par la DGCCRF avec des professionnels du secteur de l'immobilier à l'occasion de la publication le 6 novembre 2018 des nouvelles lignes directrices applicables à ces professionnels.

CHAPITRE III

CONSTATS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE III

CONSTATS ET PROPOSITIONS

DE LA COMMISSION NATIONALE

DES SANCTIONS

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

1.

DES PROGRÈS À CONFIRMER

POUR UNE PLUS GRANDE PRISE

DE CONSCIENCE DE LA NÉCESSITÉ

POUR LES PROFESSIONNELS

DE SE CONFORMER

AUX OBLIGATIONS LÉGALES

1.1. La persistance d'une connaissance insuffisante des professionnels et une application du dispositif trop lente

Comme les années précédentes, la Commission a constaté le retard pris par les professionnels dans la mise en œuvre de leurs obligations dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Cette insuffisance montre le plus souvent une culture de conformité déficiente. **La Commission réitère la nécessité que les professionnels accélèrent leur mise en conformité et leur formation, d'autant que le dispositif a été renforcé par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 et son décret d'application du 18 avril 2018, entré en vigueur au 1^{er} octobre 2018, transposant la quatrième directive du 20 mai 2015.**

1.2. Une méconnaissance du dispositif de déclaration de soupçon

Malgré les risques présentés par leur activité, les déclarations de soupçon effectuées par les professionnels assujettis n'appartenant pas au secteur bancaire et financier demeurent minoritaires. En 2017, on comptait 4 617 déclarations sur un total de 68 661 déclarations, tous secteurs confondus, soit moins de 7 % du total des déclarations,

proportion comparable à l'année précédente⁶. Si la participation a cru de 23 % en 2017 par rapport à 2016, elle demeure limitée et hétérogène. Les déclarations des professionnels de l'immobilier ont cru de 112 %, mais demeurent peu nombreuses (178 déclarations au total, ce qui paraît très faible au regard du nombre d'opérations réalisées). De même, les sociétés de domiciliation n'ont réalisé que 31 déclarations et les opérateurs de jeux en ligne 38 déclarations. Les agents sportifs n'ont effectué aucune déclaration.

Cette situation préoccupante témoigne d'une très faible mobilisation, parcellaire et hétérogène.

2

LES PISTES DE PROGRÈS POUR ASSURER

LA PLEINE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT

DU TERRORISME

2.1. Du côté des professionnels

2.1.1. Une plus grande appropriation par les professionnels et une implication plus forte des réseaux et syndicats professionnels dans la diffusion de l'information, la formation et la mobilisation des adhérents

Afin de mieux connaître les risques auxquels ils peuvent être exposés et de mieux mettre en œuvre leurs obligations, les professionnels doivent se reporter de façon plus opérationnelle aux **informations à leur disposition, comme les publications de Tracfin** (en particulier, ses rapports sur les tendances et analyses des risques et ses lettres d'information sectorielles⁷), **l'analyse nationale des risques adoptée par la France et les lignes directrices des autorités de contrôle.**

6 – Tracfin, *Rapport annuel d'activité pour 2017*, p. 10.

7 – Tracfin, *Rapport Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2017-2018*, 2018. Les actualités figurant sur le site Internet de la Commission nationale des sanctions signalent les publications consultables sur le site Internet de Tracfin.

Les réseaux et syndicats professionnels ont un rôle à jouer dans **la diffusion de l'information** et ils sont à même d'**organiser ou faire organiser des cycles de formation pour les collaborateurs de leurs membres**, dont l'offre semble d'ailleurs demeurer insuffisante.

2.1.2. Des déclarations de soupçon plus nombreuses

Les professionnels de la compétence de la CNS doivent **mieux appréhender les enjeux de la déclaration de soupçon et utiliser plus largement la procédure mise en place par Tracfin**.

La Commission rappelle que la loi offre des garanties importantes aux professionnels déclarants. Outre la confidentialité des déclarations et de l'identité des auteurs, elle prévoit qu'aucune poursuite pénale ne peut être engagée contre le professionnel sur le fondement du secret professionnel ou de la dénonciation lorsqu'il a effectué de bonne foi la déclaration de soupçon (article L. 561-22 du code monétaire et financier).

La procédure de déclaration de soupçon doit donc donner lieu à une attention particulière lors de l'adoption des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. À cette fin, les professionnels devraient, au préalable, désigner au sein des sociétés, la personne correspondante de Tracfin et l'inscrire auprès de l'organisme, même si le code monétaire et financier n'exige la désignation d'un déclarant qu'à l'occasion de la première déclaration (article R. 561-23 du code monétaire et financier).

2.1.3. Une mise en conformité systématiquement recherchée après le contrôle

La Commission, qui a constaté que les professionnels n'avaient pas tous la même réaction de rapidité après un contrôle ou le lancement de la procédure devant la Commission, attend des professionnels une réaction immédiate de mise en conformité avant même l'obligation de se présenter à son audience.

Le premier acte de mise en conformité est de dresser la cartographie des risques adaptée à l'activité, et de mettre en place un protocole d'évaluation et de gestion de ces risques porté à la connaissance des collaborateurs.

2.2. Du côté des autorités chargées des contrôles

2.2.1. La diffusion de lignes directrices à compléter par les autorités de contrôle

Si les autorités de contrôle et Tracfin prennent régulièrement des initiatives pour l'information des professionnels assujettis, en particulier en organisant avec eux et leurs représentants des réunions d'information, **la publication de lignes directrices constitue un guide important pour les professionnels. Elles contribuent à la mise en conformité *ex ante* et pratique des professionnels du secteur assujetti**. Ainsi, la DGCCRF a publié le 6 novembre 2018 de nouvelles lignes pour le secteur de l'immobilier, la publication de celles de la DGDDI sera effective en 2019 pour le secteur des antiquaires et marchands d'œuvres d'art. **La publication des lignes directrices pour les autres professions devrait être réalisée rapidement. Toutefois, depuis la parution du décret du 18 avril 2018, l'existence de lignes directrices ne conditionne pas l'obligation pour les professionnels de mettre en place leurs systèmes d'évaluation et de gestion des risques.**

2.2.2. Une capacité de contrôle renforcée des autorités de contrôle avec la création d'un pouvoir d'injonction non utilisé

Depuis la transposition de la 4^e directive européenne, les autorités de contrôle peuvent, sans préjudice de la saisine de la Commission nationale des sanctions à laquelle elles sont tenues par la loi, et sans préjudice des sanctions qui peuvent être prononcées par elle (article L. 561-36-2, VII du code monétaire et financier), adresser aux personnes contrôlées une injonction de prendre les mesures appropriées pour se mettre en conformité avec leurs obligations. La Commission n'a pas encore été saisie d'un dossier dans lequel l'autorité de contrôle aurait utilisé ce pouvoir d'injonction.

Il appartient à ces autorités d'utiliser désormais cette nouvelle prérogative qui devrait permettre une mise en conformité plus rapide du professionnel. Elle pourra être prise en compte par la Commission dans l'analyse qu'elle fera des réactions du professionnel.

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

Comme les années précédentes, la Commission constate que l'ARJEL ne l'a jamais saisie, ce qui

contraste avec la situation des autres professionnels du secteur des jeux et paris. Elle n'a pas été saisie non plus de manquements qui auraient été commis par des professionnels du secteur du luxe, des antiquaires et marchands d'art et des agents sportifs. Des initiatives ont été prises par certaines autorités de contrôle, mais cette situation devra s'améliorer en 2019. La Commission attire leur attention sur les enjeux qui découlent de la situation actuelle, alors que la France fera l'objet d'une évaluation par le GAFI dont les travaux devraient débiter à la fin de l'année.

L'ensemble des autorités de contrôle doivent s'organiser pour être en mesure de saisir la Commission des manquements commis par les professionnels assujettis, conformément à l'objectif d'effectivité du dispositif, qui présentera un enjeu particulier dans la perspective de l'évaluation de la France par le GAFI.

2.2.4. L'amélioration du contenu des contrôles dont la Commission est saisie

Les autorités de contrôle devraient progresser pour veiller à assurer une stratégie de contrôle permettant une couverture la plus étendue possible et suffisamment représentative, ainsi qu'une plus grande homogénéité dans les axes du contrôle tant au niveau national qu'au niveau local. Elles devraient aussi veiller à mieux argumenter et fonder les faits de certains manquements qui sont parfois difficilement prouvés, comme, par exemple, les faits sur les obligations de s'abstenir dans une relation d'affaires (article L. 561-8 du code monétaire et financier) ou sur l'obligation de conservation pendant cinq ans (article L. 561-12 du code monétaire et financier). **Certains contrôles doivent être plus approfondis et les pièces des dossiers plus étendues.**

ANNEXE I

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

ANNEXE I:

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

La méthodologie présentée ici se veut un outil à destination des professionnels assujettis. Elle propose une démarche et plusieurs exemples et cas pratiques. Ceux-ci n'ont pas à être repris tels quels par le professionnel assujetti qui est seul en mesure, en fonction de sa situation, de définir et mettre en œuvre les systèmes qui lui sont appropriés.

Le code monétaire et financier, dans son article L. 561-2, assujettit certaines professions au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, ce qui implique la mise en œuvre à l'entrée en relation des obligations de vigilance et de connaissance client, des obligations de suivi de la relation d'affaires et de détection des transactions incohérentes et des obligations de déclaration à TRACFIN en cas de doute persistant.

Le code monétaire et financier oblige les professionnels assujettis au dispositif à se doter de systèmes d'identification, d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels est exposée leur activité (articles L. 561-4-1, L. 561-32 et R. 561-38 du code monétaire et financier)⁸. Cette obligation implique une appropriation par le professionnel du dispositif applicable afin de se doter de dispositifs 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 pour lui 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 adapté 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 par écrit 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.

8 – 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. À 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'IDENTIFICATION 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 d'établir la liste des paramètres de risque de blanchiment ou de financement du terrorisme propres à son activité, en recueillant un ensemble d'éléments de caractérisation de sa clientèle et des opérations qu'il effectue ou va effectuer dans l'exercice de son activité. L'objectif pour le professionnel est d'**établir une typologie des différentes catégories de clients** (vendeurs ou acheteurs, personnes physiques ou morales, bénéficiaires effectifs, personnes politiquement exposées...) **et d'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...), afin d'**identifier les risques qui en découlent**. Cet audit de ses activités doit permettre 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 des dispositifs du code monétaire et financier imposant une vigilance accrue à l'égard de certains clients et/ou de certaines opérations et
- d'autre part, sur les documents publics élaborés par les autorités chargées de 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 mises en perspective en fonction de ses propres activités en se demandant par exemple : tel risque existe-t-il dans mon entreprise ? ma structure est-elle exposée à des risques qui n'auraient pas été mis en avant dans les publications des autorités publiques ? Le protocole interne à mettre en place par chaque professionnel doit en effet reposer sur l'analyse propre qu'il fait de sa structure.

Pour établir la liste des paramètres de risque propres à son activité, le professionnel peut utiliser les critères suivants (liste non exhaustive) :

- **sur le professionnel lui-même** : la nature et la taille de l'activité, le type de structure et d'organisation (structure juridique, existence de filiales ou d'établissements secondaires, effectif, chiffre d'affaires...) ; la nature des produits et services proposés ; les canaux de distribution utilisés (internet, rencontre physique obligatoire, possibilité de représentation du client à l'entrée en relation d'affaires...).
- **sur la clientèle**, plusieurs critères peuvent être utiles, comme :
 - *si le client est une personne physique* : le lieu de résidence principale (France et autres pays de l'Union européenne, pays tiers équivalent, État ou territoire non-coopératif, paradis fiscal, pays figurant sur les listes du GAFI, pays situé en zone de guerre...) ; l'activité professionnelle (secteur et localisation) ; l'âge ; le caractère éventuel de personne politiquement exposée du client ; le niveau estimé de ses revenus ou de son patrimoine ; 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, État ou territoire non-coopératif, paradis fiscal, pays figurant sur les listes du GAFI...) ; le secteur d'activité ; le recours à la domiciliation ; la nature juridique des sociétés (société anonyme, société civile immobilière...) ; le cas échéant la nature des structures juridiques utilisées (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 ; l'origine des fonds utilisés pour financer l'opération (comptant, prêt bancaire, prêt interpersonnel...).

2. LA CLASSIFICATION DES RISQUES

Pour chaque paramètre de risque identifié, le professionnel doit établir une classification.

Par exemple, sur le paramètre « lieu de résidence », une méthode de classification pourrait être la suivante :

Critère « Lieu de résidence »	Classification du risque
France ou autre pays de l'UE	Faible
Pays tiers non listé par une institution internationale	Moyen
Pays figurant sur les listes du GAFI, de l'OCDE ou de l'Union Européenne comme étant des territoires non coopératifs	Elevé
Pays situé en zone de guerre	Très élevé

Le professionnel bâtit ainsi une grille de notation du risque LAB/FT de ses clients (ou *scoring*), grille dont le degré de détail peut varier selon l'activité du professionnel.

In fine, chaque client, en fonction des opérations qu'il réalise, se voit attribuer par le professionnel une note de risque (ou score) de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Ces notes peuvent être rassemblées en catégories simples (risque faible / normal / élevé / très élevé) afin d'identifier les situations à risque, voire de justifier le refus de conclure une opération.

3 LA DÉFINITION DES MESURES DE GESTION DES RISQUES

À chaque note ou catégorie de risque doit correspondre un niveau de vigilance à mettre en place. Les niveaux de vigilance correspondent à des procédures plus ou moins poussées à mettre en œuvre à l'égard des clients, afin de détecter une potentielle opération de blanchiment (identification et vérification d'identité ; identification du bénéficiaire effectif ; qualité de personne politiquement exposée ; justification de l'origine des fonds etc...).

Par exemple, un professionnel qui aurait cartographié les risques de son activité en quatre catégories aurait à définir quatre niveaux de vigilance, le niveau le plus élevé pouvant correspondre au 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	

Le protocole interne fixera le niveau de risque présenté pour chacun des paramètres à évaluer chez les clients, la catégorie de risque final à attribuer au client et les procédures de vigilance correspondantes à exécuter. Le protocole interne pourra préciser, par exemple, qu'un client non résident et dont la profession n'est pas connue présente un niveau de risque 3. 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.

Le professionnel peut aussi décider qu'indépendamment de ce score et des exigences légales, 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 professionnel doit s'assurer que l'ensemble des collaborateurs a connaissance du protocole interne et est en mesure de le mettre en œuvre dans ses relations avec les clients.

Il appartient à chaque professionnel, après avoir mis en place son protocole interne, de définir les documents qui devront être utilisés et remplis par les collaborateurs de la société dans leurs relations avec la clientèle.

La mise en œuvre opérationnelle du protocole interne se décline dans les procédures à suivre dans chaque relation d'affaires. Le professionnel peut mettre en place des « fiches clients » dans lesquelles ses employés pourront formaliser l'ensemble des paramètres de risque étudiés pour attribuer le score de risque de blanchiment et de financement du terrorisme du client et de l'opération (nom, prénom, adresse, document présenté pour la vérification de l'identité, profession, origine des fonds, destination du bien acquis...).

Un exemple de fiche d'évaluation des clients (personnes physiques) est présenté ci-dessous. Elle ne constitue qu'un exemple car son contenu dépend de la situation de chaque professionnel et de l'appréciation qu'il réalise des risques auxquels il est exposé.

**EXEMPLE : cas d'une acquisition immobilière
par une personne physique**

FICHE ÉVALUATION DES RISQUES					
RISQUES CLIENTS	1	2	3	4	Commentaires
Pays de résidence					
Nationalité					
Profession					
Employeur					
Âge					
Situation de famille					
Revenus / patrimoine estimés					
Cohérence du projet au regard des revenus					
Personne politiquement exposée					
Éléments défavorables disponibles en sources ouvertes (articles de presse ; adresse incohérente...)					
Rencontre physique avec le client					
RISQUES PRODUITS	1	2	3	4	Commentaires
Localisation					
Segment de marché					
Immobilier de luxe et de prestige					
Prix d'achat (segments de prix à définir en fonction de la localisation du bien)					
Cohérence du prix par rapport au marché					
Justification économique : résidence principale / secon- daire / investissement pour mise en location / travaux puis revente...					
RISQUES OPERATIONS	1	2	3	4	Commentaires
Financement (plan de financement ; prêts familiaux en provenance de l'étranger...)					
Origine des fonds					
Opération favorisant l'anonymat					
Opération particulièrement complexe					
Clause de substitution					
Opération pour compte de tiers					
RISQUES GEOGRAPHIQUES	1	2	3	4	Commentaires
Provenance géographique des fonds					
Risque du pays d'origine des fonds en matière de LAB/FT					

Évaluation du risque global

1	2	3	4
---	---	---	---

Actions à entreprendre :

Cas pratique dans le secteur de l'immobilier

Acquisition d'un bien immobilier d'une valeur supérieure à trois millions d'euros en France. Le client est de nationalité russe, non résident en Russie. Pas de précision sur la finalité de l'opération, qui est présentée comme financée par apport personnel.

Signature d'une promesse de vente au nom du client, avec une clause de substitution sans conditions.

Création d'une société civile immobilière française, dont l'actionnaire est une société immatriculée dans un pays non-coopératif qui est substituée aux droits de l'acheteur concomitamment à la signature de la vente où est présent l'agent immobilier. Le bénéficiaire effectif de la société immatriculée dans un pays non-coopératif n'est pas connu de l'agent immobilier.

La SCI finance l'achat du bien par un prêt auprès d'une banque suisse. Aucune garantie de paiement dans l'acte de vente.

Les risques qui auraient dû être identifiés dans l'évaluation des risques de l'établissement et faire l'objet de mesures de vigilance internes prévues dans le protocole :

- client non résident – qui plus est résident dans un autre pays que sa nationalité ;
- la société civile immobilière a pour actionnaire une société immatriculée dans un pays non-coopératif ;
- l'acquéreur n'est pas le client initial ;
- opération complexe (substitution sans conditions) ;
- l'acquéreur est une société récemment créée ;
- l'acquéreur est détenu par une société étrangère immatriculée dans un pays à risque en termes de blanchiment de capitaux et/ou de financement du terrorisme ;
- l'absence d'identification des bénéficiaires effectifs ;

- l'absence de lien entre le client initial et l'acquéreur final ;
- l'acquisition initialement prévue est financée sans recours à un crédit.

Les procédures qui auraient dû être prévues par le protocole interne en fonction de ces risques et mises en œuvre :

- identification du client et des bénéficiaires effectifs des deux sociétés (la SCI française + son actionnaire international) ;
- vérification de l'identité du client et des bénéficiaires effectifs et informations à relever ;
- vérification que le client n'est pas une personnalité politiquement exposée ;
- demande et analyse d'informations sur la finalité de l'opération, son financement, les revenus et le patrimoine de l'acquéreur ;
- mise en œuvre de l'obligation de vigilance renforcée en raison de la complexité de l'opération ;
- en l'absence d'informations permettant de lever les doutes sur l'opération : transmission d'une déclaration de soupçon à TRACFIN.

Le professionnel, en utilisant une fiche client élaborée à partir de sa propre cartographie des risques, aurait identifié de manière objective et formalisée le niveau élevé de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme présenté par cette situation. Il aurait appliqué les procédures nécessaires, en particulier la mise en œuvre de l'obligation de vigilance renforcée et la déclaration de soupçon. Dans l'exemple présenté, les risques identifiés auraient dû conduire le professionnel à une déclaration de soupçon.

Les obligations des autres professionnels assujettis impliqués dans la transaction (notaires, banque de l'acheteur ou du vendeur...) ne peuvent autoriser l'agent immobilier à s'exonérer de ses propres obligations qui s'exercent durant tout le temps de la relation d'affaires, jusqu'au paiement de sa rémunération.

ANNEXE II

PRINCIPES
DIRECTEURS ISSUS
DES DÉCISIONS
DE LA CNS 2014-2018

ANNEXE II:

PRINCIPES DIRECTEURS ISSUS DES DÉCISIONS DE LA CNS 2014-2018

Cette annexe présente les principes essentiels dégagés par les décisions de la Commission nationale des sanctions.

1.

LA RESPONSABILITÉ DE CHACUN DES PROFESSIONNELS ASSUJETTIS AU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME (ART. L. 561-2 DU COMOFI)

Chaque professionnel assujetti au dispositif doit appliquer ses obligations et ne peut s'en exonérer en invoquant l'intervention d'autres professionnels assujettis au dispositif (établissements de crédit, notaires, avocats...).

Décisions n°2014-07 du 30 avril 2015 ; n°2014-03 du 30 décembre 2014 ; n°2014-07 du 25 mars 2015 ; n°2015-01 du 18 mars 2015 ; n°2015-02 du 15 avril 2015 ; n°2015-06 du 20 août 2015 ; n°2015-07 du 15 octobre 2015 ; n°2015-09 du 22 juillet 2015 ; n°2015-11 du 17 novembre 2015 ; n°2016-14 du 6 avril 2017 ; n°2016-07 du 20 avril 2017 et n°2016-09 du 14 juin 2017 ; n°2017-06 du 23 août 2017 ; n°2017-31 du 6 décembre 2017 ; n°2017-15 du 7 février 2018 ; n°2017-17 du 28 mars 2018 et n°2017-21 du 9 avril 2018.

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 impliquent un minimum de formalisation. De simples pratiques ne suffisent pas (décisions n°2014-07 du 30 avril 2015 ; n°2014-01 du 12 novembre 2014 ; n°2014-04 du 22 décembre 2014 ; n°2014-06 du 4 mars 2015 et n°2015-16 du 12 avril 2016 ; 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, l'organisation de simples réunions de travail ne permet pas de se conformer 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 du professionnel concerné. Un document transmis par un réseau dont le professionnel est membre, ayant un caractère général et étant destiné à l'information de l'ensemble de ses membres sans prendre en compte la situation propre du professionnel assujetti à cette obligation, n'est pas conforme aux exigences du COMOFI (décision n°2014-05 du 18 février 2015).

Le document doit contenir une classification des risques suffisante et adaptée à la société lui permettant d'apprécier les risques auxquels elle est exposée dans son activité (décisions n°2015-15 du 21 mars 2016 ; 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 conforme à l'article L. 561-32 et à l'article R. 561-38 du COMOFI 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 permet pas de se conformer à l'obligation de l'article L. 561-32 du COMOFI (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)

a. Le domaine d'application de l'obligation

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

La connaissance personnelle de certains clients par des collaborateurs de la société ou par son dirigeant n'est pas non plus de nature à l'en exonérer (décisions n° 2015-15 du 21 mars 2016 ; n° 2015-16 du 12 avril 2016 ; n° 2016-07 du 20 avril 2017 et n° 2016-17 du 28 juin 2017 ; 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 (décisions n° 2015-16 du 12 avril 2016 et n° 2017-01 du 30 août 2017).

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

L'intervention d'un tiers n'est pas de nature à exonérer le professionnel (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 et n° 2017-22 du 5 juin 2018).

b. La nature du document requis

Cette obligation imposant au professionnel assujetti de demander un document écrit probant permettant de vérifier l'identité de son client, la seule remise d'un chèque n'est pas de nature à satisfaire cette obligation (décisions n° 2014-07 du 25 mars 2015 et n° 2014-06 du 4 mars 2015).

Une affirmation de sincérité n'est pas un document officiel répondant aux exigences de l'article L. 561-5 du 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 préalablement à la signature du compromis chez un notaire présente aussi un caractère tardif (décision n° 2017-35 du 14 novembre 2018).

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 l'en exonérer (décision n° 2015-34 du 10 mai 2017).

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

L'intervention d'un tiers n'est pas de nature à exonérer le professionnel (décisions n° 2017-06 du 23 août 2017 ; n° 2017-17 du 28 mars 2018 et n° 2017-23 du 1^{er} juin 2018).

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 pour fournir l'ensemble des éléments d'information exigés par l'article R. 561-12 du COMOFI et par l'arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de cet article (décision n° 2014-06 du 4 mars 2015). Il en est de même pour une fiche de paye (décision n° 2015-06 du 8 juillet 2015).

Les pièces fournies par les personnes mises en 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).

Une société qui a déclaré « *juger de l'honorabilité de l'acheteur à partir de la réputation de ce dernier sur internet* » et qui a affirmé ne pas pouvoir aller plus loin, car elle n'était pas officier de police judiciaire ou un service d'enquête, ne se conforme pas à l'obligation de l'article L. 561-6 du COMOFI (décision n° 2015-15 du 21 mars 2016).

L'origine des fonds est identifiée lorsque la société a examiné et conservé des éléments d'information relatifs 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 pour exécuter valablement cette obligation (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

L'intervention d'un notaire lors d'une opération immobilière dont le client, le produit ou la transaction présente un risque élevé de blanchiment des

capitaux et de financement du terrorisme, et pour laquelle l'article L. 561-10-2 du COMOFI exige que soient renforcées les mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6, n'est pas de nature à exonérer le professionnel de cette obligation (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

5.

L'OBLIGATION DE METTRE EN PLACE DES MESURES 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 et n° 2017-10 du 5 septembre 2018).

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 peut caractériser l'existence d'un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

L'intervention d'une société pour plusieurs ventes portant sur des montants supérieurs à dix millions d'euros et étant réalisées en utilisant des montages juridiques complexes via des pays étrangers peut caractériser l'existence d'un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2016-17 du 28 juin 2017).

L'acquisition financée sans recours à un prêt immobilier, contrairement à ce qui était stipulé dans la compromis de vente signé avec le concours du professionnel, alors que plusieurs tiers étaient

intervenues et que le dossier présentait une incohérence dans le nom de l'acquéreur orthographié de différentes manières suivant les documents, peut caractériser l'existence d'une opération particulièrement complexe justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2017-08 du 6 décembre 2017).

L'intervention d'un notaire n'exonère pas le professionnel de l'application de cette obligation (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

La connaissance personnelle du client par le professionnel, lui assurant qu'il n'existe pas de risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme relativement à ce client, n'est pas de nature à exonérer le professionnel de son obligation (décision n° 2015-21 du 12 octobre 2016).

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, peut caractériser l'existence d'un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme justifiant la mise en place d'obligations renforcées (décision n° 2016-11 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 peut, pour le professionnel, caractériser 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 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).

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 est (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 SOUPÇON (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 ses soupçons est établi lorsque l'agent immobilier a apporté son concours à une opération de vente qui présente une certaine complexité en 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 suffisantes 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 ses soupçons est établi lorsque le domiciliataire a conclu un contrat de domiciliation avec une société représentée par une personne physique qui est aussi représentante légale d'une autre société implantée dans un pays à fiscalité privilégiée, et détenant un document officiel d'identité périmé en provenance d'un paradis fiscal, et 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 ses 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 aurait dû, pour le professionnel, caractériser 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).

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. 561-33 DU COMOFI)

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

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 de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme liés à son activité, ne permet de satisfaire en l'absence de formation réellement dispensée auprès du personnel et des collaborateurs, aux exigences de cette obligation (décision n° 2017-30 du 23 mai 2018).

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 de la société, ce comportement autonome personnel justifie une sanction autonome différente de la sanction de 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).

Le président de la société contrôlée qui indique qu'« *il contrôle de façon permanente le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme* » ne peut pas prétendre être mis hors de cause dès lors qu'il avait une pleine connaissance des obligations applicables et de la situation dans laquelle se trouvait la société (décision n° 2015-16 du 12 avril 2016).

Si la directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme prévoit l'assujettissement des casinos au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, il résulte, toutefois, des termes mêmes de l'article L. 561-2, 9° du 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).

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 détermination de la sanction et de son quantum dépend de la gravité des manquements répétés (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 et n° 2017-15 du 7 février 2018).

La détermination de la sanction et de son quantum peut prendre en compte les mesures effectuées 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 et n° 2017-24 du 28 mars 2018).

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 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).





