

CAA de BORDEAUX, 3ème chambre, 07/11/2023, 21BX04373, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	07/11/2023
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Bordeaux
Formation	3ème chambre
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000048380936

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : M. B... A... a demandé au tribunal administratif de la Guadeloupe d'annuler la décision du 19 décembre 2018 par laquelle la commission nationale des sanctions a prononcé à son encontre un avertissement et une sanction pécuniaire de 1 500 euros. Par une décision n° 440228 du 30 septembre 2020, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le requérant.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] la question " décrivez-nous le dispositif de formation [du personnel] mis en place dans votre établissement " dans le cadre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme [...] A... conteste la matérialité des faits qui lui sont reprochés et soutient qu'il justifie de la réalité d'actions de formation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme [...]

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de la Guadeloupe d'annuler la décision du 19 décembre 2018 par laquelle la commission nationale des sanctions a prononcé à son encontre un avertissement et une sanction pécuniaire de 1 500 euros.

Par une décision n° 440228 du 30 septembre 2020, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le requérant.

Par un jugement n° 1900463 du 30 septembre 2021, le tribunal administratif de la Guadeloupe a fait droit à la demande de M. A....

Par une requête enregistrée le 30 novembre 2021 et régularisée le 14 janvier 2022, le président de la commission nationale des sanctions demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de la Guadeloupe du 30 septembre 2021 ;
- 2°) de rejeter la demande présentée par M. A... devant le tribunal administratif et tendant à l'annulation de l'avertissement et de la sanction pécuniaire de 1 500 euros prises à son encontre par la décision d du 19 décembre 2018.

Il soutient que :

- la procédure préalable à la procédure de sanction ouverte par la notification des griefs n'a pas portée une atteinte irréversible aux droits de la défense de M. A... dès lors que celui-ci n'a pas été soumis à une " coercition abusive " et qu'en tout état de cause, la seule existence d'une atteinte au droit au silence lors de la phase d'enquête administrative ne porte pas, par principe, une atteinte irréversible aux droits de la défense ;
- cette procédure préalable n'a pas davantage porté atteinte au principe de loyauté de la preuve ;
- les autres moyens invoqués par M. A... devant le tribunal administratif ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 15 avril 2022, M. A..., représenté par Me Kyum Lee, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 10 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des frais exposés pour l'instance.

Il soutient que :

- la requête a été régularisée tardivement ;
- ses déclarations ont été obtenues en méconnaissance de son droit de ne pas s'auto-incriminer et ont porté une atteinte irréversible aux droits de la défense dès lors qu'elles ont constitué un élément déterminant des décisions de le poursuivre et de le sanctionner et n'ont, de par leur nature, jamais pu réellement être remises en cause au cours de la procédure contradictoire ;
- l'enquête a été orientée par des instructions prises par des autorités incompétentes pour les édicter ;
- la décision litigieuse ne mentionne pas l'audition des représentants du service central des courses et jeux lors de la séance de la commission des sanctions le concernant ;
- cette décision est insuffisamment motivée ;
- les dispositions sur le fondement desquelles a été prononcée la sanction prise à son encontre ne sont pas suffisamment claires et précises pour constituer la base légale des manquements qui lui sont reprochés ainsi que l'exigent les stipulations de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;
- il justifie avoir fait suivre des formations adéquates à ses préposés ; les questionnaires remplis par certains de ceux-ci ne présentent aucune valeur probante ;
- ses déclarations lors de l'enquête préalable ne permettent pas de caractériser un manquement au regard des obligations édictées à l'article L. 561-33 du code monétaire et financier.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code monétaire et financier ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. C...,
- et les conclusions de Mme Le Bris, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. A... est le directeur responsable du casino de Gosier les Bains, exploité par la SAS Gosier les Bains. Le service central des courses et des jeux (SCCJ) de la direction centrale de la police judiciaire a diligenté du 19 juin 2015 au 5 mai 2017, d'une part, un audit technique et réglementaire de l'établissement et, d'autre part, une enquête administrative afin de contrôler notamment le respect des obligations prévues par le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le 5 mai 2017, le SCCJ a établi un procès-verbal de synthèse qui faisait état de plusieurs manquements à ces obligations. Par lettre du 25 septembre 2017, le ministre de l'intérieur a alors saisi la Commission nationale des sanctions. Par une décision du 19 décembre 2018, cette commission a prononcé un avertissement et une sanction pécuniaire de 1 500 euros à l'encontre de M. A... en raison d'un manquement à ses obligations de formation et d'information régulières du personnel prescrites par l'article L. 561-33 du code monétaire et financier. La Commission nationale des sanctions relève appel du jugement du 30 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de la Guadeloupe a annulé cette décision.

Sur la recevabilité de la requête :

2. Aux termes de l'article R. 414-1 du code de justice administrative : " Lorsqu'elle est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public autre qu'une commune de moins de 3 500 habitants ou un organisme de droit privé chargé de la gestion permanente d'un service public, la requête doit, à peine d'irrecevabilité, être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet. La même obligation est applicable aux autres mémoires du requérant. " En outre, l'article L 612-1 du même code prévoit que : " Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser. (...) La demande de régularisation mentionne que, à défaut de régularisation, les conclusions pourront être rejetées comme irrecevables dès l'expiration du délai imparti qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à quinze jours. "

3. Il résulte de l'instruction que la requête d'appel de la Commission nationale des sanctions à l'encontre du jugement du 30 septembre 2021 a été enregistrée au greffe de la cour administrative

d'appel de Bordeaux le 30 novembre 2021. La Commission nationale des sanctions a été invitée, le 10 décembre 2021, à régulariser cette requête en l'adressant à la cour par voie électronique dans le délai d'un mois au moyen de l'application informatique mentionnée par les dispositions précitées de l'article R. 414-1 du code de justice administrative. Par lettre du 11 janvier 2022, le délai de régularisation de la requête a été porté au 19 janvier 2022 et cette régularisation est intervenue le 14 janvier 2022. Dans ces conditions, dès lors que la requête a été enregistrée dans le délai d'appel de deux mois et qu'aucune disposition à valeur normative ni aucun principe ne fait obstacle à ce que la juridiction décide de prolonger le délai de régularisation qu'elle a elle-même fixé, M. A... n'est pas fondé à soutenir que la requête serait irrecevable faute d'avoir été régularisée dans le délai d'appel ou dans le délai de régularisation initialement fixé par la cour.

Sur le moyen d'annulation retenu par le tribunal :

4. Si le principe des droits de la défense garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'applique à la procédure de sanction ouverte par la notification des griefs et non à la phase préalable à la saisine de la Commission nationale des sanctions, cette phase préalable ne saurait, sans entacher d'irrégularité la sanction prise par cette commission, porter par avance une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes qui font l'objet d'une procédure de sanction.

5. Il ressort du procès-verbal de l'audition de M. A... par le SCCJ le 23 juin 2015 qu'à la question " décrivez-nous le dispositif de formation [du personnel] mis en place dans votre établissement " dans le cadre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, celui-ci a indiqué spontanément aux enquêteurs être " tout à fait conscient de ne pas avoir fait assez dans ce domaine et [compter] y remédier très rapidement ". M. A... fait valoir que la saisine de la Commission nationale des sanctions par le ministre de l'intérieur est directement consécutive à cette déclaration et qu'il n'avait été informé, pendant la phase préalable à l'enquête administrative, ni de ce que les éléments recueillis au cours de son audition étaient susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'une procédure de sanction, ni de ce qu'il avait le droit de garder le silence, ni encore de ce qu'il pouvait se faire assister par un conseil. Toutefois, aucun texte n'impose une telle information et ni la teneur de l'échange précité ni aucun autre élément du dossier ne révèle qu'il aurait fait l'objet d'une quelconque contrainte, de pressions ou de

manœuvres déloyales pour l'inciter à admettre une carence de sa part. En outre, les propos tenus par M. A... le 23 juin 2015, s'ils étaient de nature à justifier la saisine de la Commission nationale des sanctions et la mise en œuvre d'une enquête administrative aux fins d'établir l'existence d'éventuels manquements, ne faisaient pas obstacle à ce que l'intéressé apporte ensuite dans le cadre de cette enquête des précisions et des éléments de justification. Enfin, il ressort des pièces du dossier que le constat du manquement motivant la sanction litigieuse procède non de la seule déclaration initiale du requérant mais de l'ensemble des investigations menées au sein de l'établissement.

6. Il résulte de ce qui précède que la Commission nationale des sanctions est fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges se sont fondés sur l'existence d'une atteinte irréversible aux droits de la défense au stade de l'enquête préalable pour annuler la décision du 19 décembre 2018.

7. Il appartient à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet évolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. A... à l'encontre de cette décision.

Sur les autres moyens invoqués à l'encontre de la décision du 19 décembre 2018 :

8. En premier lieu, M. A... soutient que le SCCJ a incompétemment édicté en 2010 un corpus de règles intitulé " Procédures et mesures de contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment ". Toutefois, et en tout état de cause, il ne résulte ni de la décision en litige du 19 décembre 2018 ni même des procès-verbaux d'enquête et de la notification des griefs, le 26 janvier 2018, qu'il lui ait été reproché de ne pas avoir respecté ces règles. Par suite, le moyen doit être écarté.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 561-50 du code monétaire et financier : " Il est établi un procès-verbal de la séance par le secrétaire de séance, désigné par le président. Le procès-verbal est signé par le président, le secrétaire de séance et le rapporteur. La décision, signée par le président, mentionne le nom des membres de la commission qui ont statué. "

10. Contrairement à ce que soutient le requérant, ces dispositions n'imposaient pas la mention, dans le procès-verbal de la séance de la Commission nationale des sanctions du 14 novembre 2018, de l'audition d'agents du SCCJ, dont il n'est au demeurant ni établi ni même soutenu qu'elle serait irrégulière.

11. En troisième lieu, la décision prononçant des sanctions à l'encontre de M. A... comporte les

considérations de fait et de droit qui en constituent le fondement et précise, en particulier, que les justificatifs qu'il a produits ont été regardés comme insuffisamment probants. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisante motivation de cette décision doit être écarté.

12. En quatrième lieu, le premier alinéa de l'article L. 561-33 du code monétaire et financier, dans sa rédaction issue de la loi du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, dispose que : " Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 assurent la formation et l'information régulières de leurs personnels en vue du respect des obligations prévues aux chapitres Ier et II du présent titre (...) ", lesquelles sont relatives respectivement à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et au gel des avoirs. Aux termes de l'article L. 561-37 du même code : " Tout manquement aux dispositions des sections 3,4,5 et 6 du présent chapitre, du chapitre II du présent titre, des dispositions européennes directement applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (...) peut donner lieu aux sanctions prévues par l'article L. 561-40 ". Enfin, aux termes de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. "

13. Il résulte des termes mêmes des dispositions de l'article L. 561-33 du code monétaire et financier que celles-ci font reposer sur les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en application de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier l'obligation de déterminer et de faire connaître à leurs personnels et préposés, par des actions de formation et d'information régulières et en tenant notamment compte du niveau hiérarchique et de la nature des fonctions de ces derniers, les obligations professionnelles auxquelles elles sont assujetties, en vue d'assurer le respect des obligations prévues par le code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs, l'absence de mise en œuvre de telles actions donnant lieu aux sanctions prévues par l'article L. 561-40 du code monétaire et financier précité. Contrairement à ce que soutient M. A..., ces dispositions définissent ainsi avec suffisamment de précision le champ de l'obligation dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée en

application des articles L. 561-37 et L. 561-40 du code monétaire et financier.

14. Il résulte de ce qui précède, M. A... n'est pas fondé à soutenir que les dispositions précitées de l'article L. 561-33 du code monétaire et financier sont insuffisamment précises pour permettre de caractériser une infraction au sens des stipulations de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

15. En cinquième et dernier lieu, M. A... conteste la matérialité des faits qui lui sont reprochés et soutient qu'il justifie de la réalité d'actions de formation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Toutefois, s'il produit trois attestations qu'il a établies lui-même postérieurement à l'enquête administrative, concernant des formations au bénéfice de treize personnes employées par le casino qui auraient eu lieu les 26, 28 et 30 mai 2015, soit quelques semaines seulement avant le début de cette enquête, il ne produit pas le support de cette formation ni aucune attestation des intéressés, tandis que le témoignage de la personne membre du comité de direction qu'il mentionne comme formatrice ne corrobore aucunement ses allégations. Par ailleurs, onze salariés du casino ont rempli un questionnaire dans le cadre de l'enquête en répondant par la négative à la question " Avez-vous reçu une formation particulière en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme " ". Si M. A... conteste la valeur probante de ces questionnaires, il ne les contredit pas utilement par les pièces qu'il produit. Dans ces conditions, il n'est pas fondé à soutenir que la Commission nationale des sanctions aurait commis une erreur de fait en considérant qu'il ne justifiait pas avoir mis en œuvre les actions de formation et d'information prévues à l'article L. 561-33 du code monétaire et financier.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la Commission nationale des sanctions est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, les premiers juges ont annulé sa décision du 19 décembre 2018 prononçant une sanction à l'encontre de M. A.... Par suite, elle est également fondée à demander l'annulation de ce jugement et le rejet des demandes présentées par M. A... devant le tribunal administratif.

17. Enfin, la Commission nationale des sanctions n'étant pas partie perdante dans la présente instance, les conclusions présentées par M. A... sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de la Guadeloupe du 30 septembre 2021 est annulé.

Article 2 : Les demandes présentées par M. A... devant le tribunal administratif et devant la cour sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et à la Commission nationale des sanctions.

Délibéré après l'audience du 17 octobre 2023 à laquelle siégeaient :

M. Luc Derepas, président de la cour,

M. Laurent Pouget, président de chambre,

M. Manuel Bourgeois, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 7 novembre 2023.

.

Le rapporteur,

Manuel C...

Le président,

Luc Derepas

La greffière,

Sylvie Hayet

La République mande et ordonne au ministre de l'économie et des finances en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

N°21BX04373 2

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3ème chambre, 7 novembre 2023. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000048380936>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.