

Blâme et sanction pécuniaire
de 8 millions d'euros

Audience du 22 février 2018
Décision rendue le 22 mars 2018

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 26 juillet 2017 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« ACPR ») informe la Commission de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en sa formation de Collège restreint, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de l'établissement de crédit B ;

Vu la notification des griefs du 26 juillet 2017 ;

Vu les mémoires en défense des 9 octobre et 18 décembre 2017 et la réponse, le 15 janvier 2018, aux demandes du rapporteur, ainsi que les pièces qui les accompagnent, par lesquels l'établissement de crédit B conteste tous les griefs notifiés, à l'exception du sous-grief 3.1 relatif à l'information du personnel en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après « LCB-FT ») ; au sujet du grief 1, il demande subsidiairement à la Commission de tenir compte, à tout le moins, des difficultés qu'il a rencontrées, comme tous les établissements de la place, pour déterminer des scénarios de détection automatisée du risque de financement du terrorisme (ci-après « FT ») dans le cadre de l'utilisation de crédits à la consommation non affectés et pour les intégrer dans ses outils classiques de détection ; il demande aussi que ses efforts pour développer de nouveaux outils s'y rapportant soient pris en considération ; il sollicite également que la décision à intervenir soit publiée sous une forme non nominative et que la séance de la Commission se tienne à huis clos ;

Vu les mémoires des 23 novembre 2017 et 4 janvier 2018, par lesquels M. Jean-Luc Guillotin, représentant du Collège, maintient l'ensemble des griefs ;

Vu le rapport du 22 janvier 2018 de M. Denis Prieur, rapporteur, dans lequel celui-ci conclut que les 3 griefs sont entièrement établis, mais que la portée du grief 1 relatif à l'insuffisante efficacité du dispositif de suivi des relations d'affaires de l'établissement de crédit B doit être relativisée ;

Vu les courriers du 22 janvier 2018 convoquant les parties à l'audience et les informant de la composition de la Commission et de ce qu'il sera fait droit à la demande présentée par l'établissement de crédit B tendant à ce que cette audience ne soit pas publique ;

Vu les observations présentées le 6 février 2018 par l'établissement de crédit B sur le rapport du rapporteur et la pièce produite le 20 février 2018 ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 17 mars 2017 ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-6, L. 561-10-2, L. 561-15, L. 561-33, L. 612-39 et R. 612-35 à R. 612-51, dans leur rédaction en vigueur au moment des faits ;

Vu l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 45, 46, 49 et 50 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi Bouchez, Président, et de M^{me} Claudie Boiteau, M. Yves Breillat et M. Thierry Philipponnat ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 22 février 2018 :

- M. Prieur, rapporteur, assisté de M^{me} Lauriane Bonnet, son adjointe ;
- M^{me} Priscille Merle, représentante de la directrice générale du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Guillotin, représentant du Collège de l'ACPR, assisté du directeur des affaires juridiques, de la cheffe du service du droit de la lutte anti-blanchiment et du contrôle interne à la direction des affaires juridiques, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public à la direction des affaires juridiques, de spécialistes juridiques au sein de ce service, et du chef du service en charge du contrôle de cet établissement au sein de la direction compétente du contrôle des banques ; M. Guillotin a proposé à la Commission de prononcer un blâme assorti d'une sanction pécuniaire de 10 millions d'euros, dans une décision publiée sous une forme nominative ;
- L'établissement de crédit B, représenté par [...] ainsi que par M^{es} Martine Samuelian et Jennifer Chossis (cabinet d'avocats Jeantet), avocates à la Cour ;

Les représentants de l'établissement de crédit B ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bouchez, Président, de M^{me} Claudie Boiteau, M. Yves Breillat et M. Thierry Philipponnat ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Considérant que l'établissement de crédit B est une société anonyme à conseil d'administration agréée en qualité d'établissement de crédit ;

2. Considérant que le 19 décembre 2016, le directeur de Tracfin a adressé au Secrétaire général de l'ACPR une note dans laquelle il indiquait qu'une cliente de l'établissement de crédit B, M^{me} X, avait, entre le 25 juillet et le 24 octobre 2016, procédé, au bénéfice d'une personne détenue pour sa participation supposée à des infractions de terrorisme, à 4 virements pour un montant total de 650 euros, et réalisé, à compter de l'obtention d'un crédit à la consommation le 14 octobre 2016, d'importants retraits d'espèces ; qu'à la suite de cette note, un contrôle sur place a été effectué du 27 décembre 2016 au 3 février 2017 ; que ce contrôle a donné lieu à la signature d'un rapport définitif le 17 mars 2017 (ci-après le « rapport de contrôle ») ; qu'au vu de ce rapport, le Collège a décidé, lors de sa séance du 11 juillet 2017, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire ;

3. Considérant que si le titre VI du livre V du CMF, qui définit les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après « LCB-FT »), a été, dans plusieurs de ses dispositions, modifié par l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de LCB-FT, les exigences qui en résultent sont au moins équivalentes à celles en vigueur au moment des faits concernés par la présente affaire, c'est-à-dire avant le 3 décembre 2016 ; que les dispositions du CMF à la lumière desquelles la Commission aura à examiner le bien-fondé des griefs sont celles qui étaient en vigueur à la date des faits, avant l'intervention de l'ordonnance ;

I. Sur le dispositif de suivi automatisé des relations d'affaires

4. Considérant que selon l'article 46 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *Les entreprises assujetties se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé mentionné au II de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier ou d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 du même code.* » ; que l'article 49 de cet arrêté précise que « *Les dispositifs mentionnés aux articles 46 et 47 sont adaptés aux activités, aux clientèles, aux implantations de l'entreprise assujettie et aux risques identifiés par la classification.* » ; que son article 50 prévoit que « *Les dispositifs de suivi et d'analyse des opérations permettent de définir des critères et seuils de significativité spécifiques aux anomalies en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.* » ;

5. Considérant que, selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, l'outil de suivi automatisé Y mis en place par l'établissement de crédit B pour détecter les opérations atypiques s'avère incomplet et insuffisamment efficace ; que, d'une part, il ne comporte aucun critère, scénario ou seuil en lien avec un crédit à la consommation alors que ce produit est largement distribué par l'établissement de crédit B et que les risques de FT auxquels cette activité l'expose ont été mentionnés dans (i) le rapport annuel de Tracfin de 2013, paru en 2014, (ii) la mesure n° 7 du plan d'action du ministre des finances et des comptes publics pour lutter contre le FT publié en mars 2015 et (iii) l'annexe 2 de l'instruction groupe publiée en 2015 relative à la LCB-FT ; que, d'autre part, les scénarios paramétrés dans cet outil et relatifs aux retraits d'espèces (n^{os} 1128 et 1143) ne mentionnent pas la détection du FT parmi les multiples objectifs qui leur sont assignés ; qu'en outre, le scénario relatif à des retraits d'espèces par des particuliers avait un seuil de déclenchement d'une alerte de 50 000 euros par mois, ce qui était inadapté au risque de FT ; que, de surcroît, l'outil Y n'était pas, à la date du contrôle, en mesure de cumuler les retraits d'espèces effectués par un même client sur un mois glissant ni de cumuler ceux réalisés sur plusieurs comptes ; qu'ainsi, l'établissement de crédit B n'a pas détecté les multiples retraits d'espèces effectués par une de ses clientes, M^{me} X, sur deux comptes (n^{os} XXXX et XXXXX), retraits dont le montant cumulé entre le 19 octobre et le 10 novembre 2016 excédait 10 000 euros, dont 9 000 euros en trois jours à compter du 14 octobre 2016, date du décaissement des fonds obtenus dans le cadre du crédit à la consommation ; que de telles opérations sont atypiques, seuls 0,3 % des prêts à la consommation octroyés par l'établissement de crédit B sur la période de janvier à novembre 2016 ayant

donné lieu, dans les 31 jours suivant la mise à disposition des fonds, à des retraits excédant 50 % du montant du prêt et 10 000 euros ;

Sur l'absence alléguée d'informations ou recommandations publiées à la date du contrôle au sujet de la nécessité de prendre en compte le risque d'utilisation d'un crédit à la consommation à des fins de financement du terrorisme

6. Considérant que l'établissement de crédit B soutient qu'il n'y avait pas, à la date du contrôle, de publications ou de recommandations émises par des autorités nationales et internationales soulignant l'existence d'un risque de FT lié à la distribution de crédits à la consommation et que les discussions de place sont toujours en cours sur la façon d'appréhender les divers modes de financement du terrorisme ; qu'il produit notamment, à cet égard, une lettre adressée au Secrétaire général de l'ACPR le 22 novembre 2017 par la directrice générale de la Fédération bancaire française mentionnant qu'il est admis, notamment par Tracfin, que la détection des opérations participant au FT « nécessite l'interprétation de « signaux faibles » divers, nombreux et anodins qui ne peuvent être paramétrés dans les outils de surveillance des opérations des banques. (...) » ; que beaucoup de ces signaux, « tels que l'achat d'un billet d'avion à destination de certains pays, la modification de l'apparence physique d'un client, les achats dans des magasins communautaires, l'utilisation des fonds provenant d'un crédit en inadéquation avec la raison invoquée lors de la souscription du crédit, les liens avec des individus radicalisés ... » restent inconnus des banques ou inexploitable par elles ;

7. Considérant cependant, tout d'abord, que les dispositions précitées des articles 46, 49 et 50 de l'arrêté du 3 novembre 2014 sont claires ; qu'elles imposent à tous les organismes financiers auxquels elles s'appliquent de mettre en place un dispositif, adapté à leur clientèle et à leurs opérations, couvrant l'intégralité de leurs risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ;

8. Considérant, ensuite, qu'avant le dernier trimestre 2016, des indications avaient été données par plusieurs autorités publiques sur l'existence d'un risque de FT par l'utilisation d'un crédit à la consommation ; que si le rapport de Tracfin relatif à l'année 2013, publié en juillet 2014, mentionnait le cas d'un individu radicalisé qui veut rejoindre une zone de combat et produit en conséquence de faux documents afin d'obtenir un crédit, il n'en attirait pas moins l'attention des organismes financiers sur la démarche par laquelle, dans un but de FT, un client peut solliciter « plusieurs établissements spécialisés dans le crédit à la consommation », car « ces organismes sont en effet susceptibles de mettre à disposition des fonds dans des délais très courts, sous réserve que la demande n'excède pas quelques milliers d'euros » (p. 29) ; qu'un tel cas de micro-financement est, en l'absence même de mention plus précise dans un rapport annuel de Tracfin, jusqu'en décembre 2016, de démarche analogue à celle de M^{me} X, transposable à un établissement généraliste tel que l'établissement de crédit B ; que le plan d'action du ministère des finances et des comptes publics mentionné par la poursuite, publié en mars 2015, comportait la recommandation suivante (mesure n° 7) : « Des mesures de vigilance renforcée (vérification de l'origine des fonds, du motif de la transaction ou de l'identité du bénéficiaire) seront déclenchées pour toute opération impliquant des montants inhabituellement élevés (y compris pour les crédits à la consommation et les transferts d'espèce). » ; que le 1^{er} juillet 2015, le directeur de Tracfin avait déclaré que les opérations de crédit à la consommation paraissaient jusqu'alors « des opérations à faible risque » mais que « l'expérience malheureuse de janvier a montré qu'il fallait remettre en question cette classification. » ; qu'au demeurant, les lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin de novembre 2015 mentionnaient que « Le financement du terrorisme peut s'appuyer sur une grande variété d'opérations, telles que des (...) retraits d'espèces, (...) opérations de crédit, dont l'une des principales caractéristiques est de porter sur de faibles montants financiers (...) » (paragraphe 70 ter) et invitaient « les organismes financiers à suivre l'actualité nationale et internationale, notamment les communiqués du Ministère des finances ainsi que les rapports annuels de Tracfin ou les rapports typologiques du GAFI » (paragraphe 70 cinquièmes) ;

9. Considérant, en outre, qu'au-delà des informations et recommandations émises par des autorités, la presse avait, courant janvier 2015, fait état de ce que l'un des auteurs des attentats commis quelques jours plus tôt avait eu recours au crédit à la consommation dans le cadre de la préparation de ceux-ci ;

10. Considérant enfin que, comme le souligne la poursuite, l'établissement de crédit B avait lui-même pris conscience de ce risque puisque, dans sa procédure interne de 2015 relative à la LCB-FT, il était mentionné que « *D'autres méthodes sont utilisées pour financer le terrorisme telles que le micro-crédit et le crédit à la consommation* », l'exemple donné sur le sujet par cette instruction, relatif aux « *objets financés (qui) peuvent être revendus via une remise d'espèces, le prêt faisant l'objet d'un défaut dans le même temps* » (idem) ne pouvant être analysé comme le seul cas possible de détournement de l'objet d'un tel prêt ; qu'à la date de la mission de contrôle, pourtant, aucun scénario de l'outil Y non plus qu'aucun autre outil automatisé n'avait concrétisé au sein de l'établissement de crédit B la prise en compte de ce risque de FT par l'utilisation d'un crédit à la consommation ;

Sur le risque de FT résultant de retraits d'espèces faisant suite notamment à l'octroi d'un prêt à la consommation

11. Considérant que l'établissement de crédit B admet qu'aucun scénario de son outil Y n'était spécifiquement destiné à traiter le risque de FT pouvant résulter de retraits d'espèces mais fait valoir que divers scénarios de cet outil prenaient bien en compte le risque de FT et soutient que l'exclusion des prêts à la consommation du dispositif de communication systématique d'informations à Tracfin sur les opérations en espèces (COSI) montre que ces prêts n'étaient pas regardés comme présentant un risque par nature ; que, selon lui, les déclarations du directeur de Tracfin en juillet 2015 étaient imprécises quant à l'existence de ce risque ;

12. Considérant cependant, tout d'abord, que l'exclusion de certaines opérations en espèces du dispositif COSI de Tracfin ne saurait, par elle-même, justifier l'absence de tout scénario relatif au risque de FT en relation avec des retraits d'espèces faisant suite à l'octroi d'un crédit à la consommation ; que le fait que certains scénarios utilisés par l'établissement de crédit B à la date du contrôle, dans un but de détection du FT, soient relatifs non à des retraits mais à des versements d'espèces ou à certaines opérations internationales, ne peut répondre au grief qui porte, ainsi que l'établissement de crédit B l'a rappelé lui-même, sur l'absence, dans son outil de détection automatisé, de scénario relatif à des retraits d'espèces faisant suite à l'octroi d'un crédit à la consommation ou de tout autre dispositif permettant de détecter de telles opérations ;

13. Considérant, ensuite, que dans sa déclaration ci-dessus rappelée du 1^{er} juillet 2015, le directeur de Tracfin ajoutait qu'en matière de crédit à la consommation, « *Le prêteur doit aussi s'intéresser à l'utilisation qui sera faite des fonds qui seront prêtés.* » ; que, de plus, le rapport de Tracfin « *Tendances et analyses des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2014* », soulignait, à propos de l'abaissement du plafond des paiements en espèces, que celles-ci « *sont au cœur de presque toutes les opérations de micro-financement du terrorisme.* » (p. 30) ; que, si l'établissement de crédit B invoque les propos tenus, lors d'une réunion, par un représentant de Tracfin qui aurait privilégié la vigilance humaine pour détecter les « *signaux faibles* » de FT, l'ACPR, autorité compétente pour apprécier la conformité aux dispositions légales applicables des dispositifs de lutte contre le financement du terrorisme (ci-après « *LFT* ») des organismes financiers, n'a à aucun moment indiqué qu'elle estimait inutile de mettre en place, dans les dispositifs automatisés de détection d'opérations atypiques, des scénarios permettant de détecter des cas de FT ; que pourtant, à la date de la mission de contrôle, aucun scénario de l'outil Y n'était relatif au risque de FT résultant d'opérations de retrait d'espèces, seul ou cumulativement avec d'autres critères, comme l'octroi récent d'un crédit à la consommation ; que l'absence d'agrégation des opérations de retraits d'espèces sur l'ensemble des comptes d'un même client de même que la référence, pour l'examen des opérations de la clientèle, à un mois calendaire, sont également des éléments d'inadaptation du dispositif de l'établissement de crédit B ; qu'il ne peut, toutefois, être reproché en outre à l'établissement de crédit B d'avoir mis en place un scénario comportant un seuil de déclenchement d'alerte trop élevé pour être adapté

au risque de FT, dès lors que ce scénario visait à détecter d'autres types d'opérations par lesquelles des clients chercheraient à échapper à l'ISF ou commettraient des détournements dans le cadre de leur activité professionnelle ;

14. Considérant, enfin, que les actions engagées par l'établissement de crédit B en matière de LFT avant le dernier trimestre 2016 ne sont pas de nature à répondre au reproche ; qu'en effet, les travaux relatifs à la mise au point d'un nouvel outil de détection, qui ont débuté en avril 2016 seulement, n'avaient pas encore eu, à la date du contrôle, de conséquence pratique sur le dispositif automatisé de détection de l'établissement de crédit B ; qu'au demeurant, les données utilisées par cet outil, initialement limitées à celles destinées aux communications systématiques d'informations, n'ont été enrichies par celles relatives aux tenues de comptes de la clientèle particulière qu'en avril 2017 ; que ces actions, pour ambitieuses et prometteuses qu'elles soient, ne dispensaient pas l'établissement de crédit B de mettre à jour rapidement son outil classique de détection ; que tel n'a pas été le cas, des scénarios relatifs au FT n'ayant été introduits dans l'outil informatique Y actuellement en place qu'en juillet 2017 ;

Sur la possibilité matérielle d'intégrer dans les dispositifs de suivi automatisé des relations d'affaires des critères relatifs à l'octroi de prêts à la consommation suivis de retraits d'espèces, et d'analyser les alertes en résultant

15. Considérant que l'établissement de crédit B souligne les difficultés que présente, au regard principalement du nombre d'alertes générées, l'introduction de critères pertinents relatifs aux prêts à la consommation ou renouvelables et aux opérations subséquentes de retrait des fonds ; qu'il rappelle à ce sujet qu'il est très fréquent qu'une part substantielle de ces fonds soit retirée sous forme d'espèces ; qu'ainsi, l'extrapolation à l'ensemble de la clientèle des tests réalisés sur un échantillon a fait ressortir sur un an, pour l'ensemble de la clientèle, un nombre d'alertes trop élevé pour être exploitable ;

16. Considérant cependant qu'il ressort des tests effectués par l'établissement de crédit B que la prise en compte d'un critère supplémentaire de montant de retraits en valeur absolue et non plus seulement en pourcentage du prêt consenti, afin d'éliminer les conséquences sur la pertinence des alertes des retraits d'espèces de faible montant destinés au financement, par les clients, de leurs dépenses de consommation courante, réduit considérablement le nombre d'alertes ; que, de fait, l'établissement de crédit B a ajouté en juillet 2017 dans son outil Y deux nouveaux scénarios traitant de crédits à la consommation suivis de retrait d'espèces, en y intégrant de nouveaux critères, scénarios qui ont généré 284 alertes, soit une quantité exploitable, aboutissant à 27 déclarations de soupçon (ci-après « DS »), dont 4 en LFT ; que l'introduction de tels seuils dans le nouvel outil, en cours d'expérimentation depuis 2016, a donné des résultats analogues, le nombre d'alertes étant en outre sensiblement réduit par la prise en compte d'éventuelles demandes de déplaçonnement ; qu'il n'est pas contesté qu'ainsi que l'indique la poursuite, seuls 0,3 % des prêts ont donné lieu, dans les 31 jours suivant la mise à disposition des fonds, à des retraits excédant à la fois 50 % du montant du prêt et 10 000 euros ; qu'il résulte du dossier que des retraits de niveau légèrement inférieur en valeur absolue et en pourcentage effectués après octroi d'un crédit à la consommation sont également très peu nombreux ; qu'ainsi, des opérations présentant des caractéristiques analogues à celles effectuées par M^{me} X étaient donc à la fois atypiques et susceptibles d'être détectées par des dispositifs automatisés produisant des alertes selon les opérations des clients, indépendamment de tout signal faible se rapportant à leur comportement ou à leur tenue, dont la détection relève davantage du personnel en agences que de dispositifs automatisés ; que la part minoritaire que représentent ces dispositifs dans la détection par l'établissement de crédit B, dans la période récente, de cas de FT potentiels, soit 26 % en 2016 et 12 % en 2017 n'implique pas qu'un organisme financier comme l'établissement de crédit B puisse, à cette fin, se reposer sur la seule détection humaine de signaux de radicalisation mais confirme plutôt les carences de son dispositif automatisé ;

17. Considérant ainsi que, dans un périmètre très légèrement réduit par l'abandon du reproche relatif à l'existence d'un seuil trop élevé pour l'un des scénarios de l'outil Y utilisés au moment du contrôle, le grief 1 est établi ;

II. Sur le respect des obligations de vigilance et de déclaration

18. Considérant que selon l'article L. 561-6 du CMF, « Pendant toute sa durée et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, ces personnes [les personnes mentionnées à l'article L. 561-2] exercent sur la relation d'affaires, dans la limite de leurs droits et obligations, une vigilance constante et pratiquent un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur client. » ; que selon le II de l'article L. 561-10-2 du même code, « Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 effectuent un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Dans ce cas, ces personnes se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie. » ; que le I de l'article L. 561-15 du CMF prévoit que « Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont tenues, dans les conditions fixées par le présent chapitre, de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme. » ;

19. Considérant que, selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, une cliente de l'établissement de crédit B, M^{me} X, s'est tout d'abord rendue, le 29 septembre 2016, à l'agence N1, pour l'obtention d'un crédit à la consommation non affecté de 20 000 euros sur un premier compte (n° XXXX), dont elle est titulaire dans les livres de l'établissement de crédit B depuis le 5 octobre 2013 ; qu'une fois les fonds débloqués le 14 octobre 2016, elle s'est ensuite présentée dans cette même agence les 19 et 21 octobre 2016, pour des demandes de déplafonnements de sa carte bancaire afin de retirer une partie des fonds ainsi prêtés ; que ses demandes, « insistantes et répétées », ont donné lieu à un « accrochage » entre le directeur de cette agence et la cliente qui a retiré 3 000 euros le 19 octobre 2016, à la suite d'un premier déplafonnement de ce montant, et à nouveau 3 000 euros le 20 octobre 2016, à la suite d'un deuxième ; que le motif invoqué par cette cliente lors de sa première demande de déplafonnement était « qu'elle devait régler en espèces une partie du véhicule acheté et rembourser ses études à sa mère » ; qu'après avoir atteint la limite maximale de retrait par carte au distributeur de l'agence N1 et faute d'obtenir le jour même un nouveau déplafonnement, cette cliente s'est rendue le 21 octobre 2016 à l'agence N2, dotée d'une caisse, pour un nouveau retrait, de 3 000 euros, portant le total de ses retraits à 9 000 euros en 3 jours, soit un peu moins de la moitié du crédit consenti ; qu'elle s'est ensuite rendue les 10 et 22 novembre 2016 à l'agence N3, respectivement pour un nouveau déplafonnement puis le transfert de ses comptes ; qu'elle a ainsi retiré 2 000 euros le 10 novembre 2016 sur un second compte (n° XXXXX) ouvert le 3 novembre 2016 à l'agence N1, à la suite, également, d'une demande de déplafonnement relative aux retraits effectués en utilisant la carte bancaire attachée à ce second compte ; que l'objet de l'opération déclaré par la cliente, à savoir, la « participation au financement de travaux dans un bar à chicha en Belgique », amenait à s'interroger sur sa justification et son caractère licite, mais en outre, n'était pas cohérent avec les motifs avancés par M^{me} X pour l'ouverture du second compte, soit le règlement « par sa mère de ses factures en son absence avec la carte bancaire qu'elle lui aurait laissée » ; que l'établissement de crédit B, qui avait pourtant identifié les « déplafonnements CB et retraits importants » ainsi que les « opérations en lien avec crédits à la consommation » comme devant faire l'objet d'une surveillance au titre de la LFT et les avait même qualifiés de « signaux faibles pouvant créer un doute raisonnable » dans ce domaine, s'est contenté des explications de cette cliente ; qu'il a, dans le traitement de ces opérations, manqué à ses obligations de vigilance constante, d'examen renforcé et par suite de déclaration des opérations suspectes à Tracfin ;

20. Considérant, en premier lieu, que si la demande, présentée par M^{me} X, d'un prêt à la consommation d'un montant de 20 000 euros n'était pas, en elle-même, incohérente avec les informations détenues par l'établissement de crédit B à son sujet et avait pour conséquence un taux d'endettement après octroi du prêt de 21,67 %, ce qui restait modéré, ce montant de 20 000 euros était néanmoins important par rapport aux revenus de M^{me} X et lui permettait de disposer, dans un délai très court, d'une somme librement utilisable

représentant environ 18 mois de salaire ; que, surtout, les multiples retraits d'espèces qui ont suivi l'octroi de ce prêt, dont les montants étaient très élevés au regard des opérations antérieures de cette cliente et qui ont donné lieu à plusieurs demandes de déplafonnement de carte bancaire, à un incident avec le directeur d'agence concerné et à un déplacement de l'intéressée dans une autre agence pour retirer les fonds, auraient dû conduire à une actualisation des éléments de connaissance de cette cliente détenus par l'établissement de crédit B ; que les opérations effectuées n'ont pas entraîné de réaction de l'établissement, alors que l'exigence d'une vigilance renforcée au quotidien en ce qui concerne les opérations et comportements atypiques des clients, notamment relativement aux retraits d'espèces et aux crédits à la consommation, avait été rappelée par un dirigeant de l'établissement de crédit B dans une note aux responsables conformité diffusée en novembre 2015 ; que le caractère non affecté du prêt accordé à M^{me} X ne dispensait pas l'établissement de crédit B, au titre de la LCB-FT, de compléter les informations recueillies au sujet de la situation de cette cliente ; que la demande, moins de deux mois après, d'un second prêt, d'un montant de 5 000 euros, renouvelable, n'a pas davantage donné lieu à la recherche d'explications étayées par des documents, alors même que son utilisation quasi immédiate par un retrait en représentant 40 % avait pour conséquence d'accroître significativement le taux d'endettement de cette cliente ; que l'établissement de crédit B admet s'être contenté à l'époque des déclarations réitérées de M^{me} X et « ne lui a pas demandé de fournir des justificatifs : - lors de la demande de crédit à la consommation (...) / - lors de l'utilisation des fonds prêtés » ; que, ce faisant, il n'a pas exercé une vigilance suffisante ;

21. Considérant, en deuxième lieu, que si les organismes assujettis ne peuvent procéder à un examen renforcé de toutes les opérations qui font suite à l'octroi d'un crédit à la consommation, l'accumulation, dans ce dossier, d'opérations de retraits d'espèces atypiques au regard des revenus et du fonctionnement du compte de la cliente, en raison de leur montant en valeur absolue et en proportion du prêt consenti (cf. *supra* considérant 16), ainsi que les motifs avancés à leur sujet, de manière parfois contradictoire, leur caractère prétendument très urgent, les déplafonnements de retraits par carte sollicités et le comportement en agence de la cliente et son déplacement dans une autre agence, rendaient un tel examen nécessaire dans ce dossier ; qu'il en va ainsi en l'absence même de tout changement de tenue de l'intéressée conduisant à supposer une radicalisation ou de toute réalisation d'opérations avec des personnes domiciliées dans un pays à risque ; qu'en particulier, aurait dû susciter des interrogations l'explication avancée par la cliente selon laquelle les retraits d'espèces effectués dans ces conditions étaient en partie destinés à rembourser les frais de ses études à sa mère, alors qu'elle fait régulièrement des virements à celle-ci ; qu'afin de vérifier la justification économique ou la licéité de l'objet des opérations de M^{me} X, cet examen devait inclure une analyse du fonctionnement antérieur de son compte n° XXXX) ;

22. Considérant, en troisième lieu, qu'il n'est pas contesté que, sur les relevés du compte n° XXXX, apparaissaient plusieurs virements de faibles montants au profit d'une personne détenue pour sa participation supposée à des infractions de terrorisme ; que si la liste des opérations effectuées sur ce compte ne faisait pas apparaître leurs bénéficiaires, une recherche très simple dans l'outil Z aurait permis, en faisant apparaître la rubrique « motif » du virement », de connaître le nom de cette personne ; que ce nom apparaissait également sur les relevés de compte de la cliente auxquels les commerciaux ont accès par l'outil W ; qu'aurait également été relevés des mouvements sur le compte correspondant, depuis plusieurs mois, à des dépenses effectuées en Belgique, y compris en semaine ; que l'examen des opérations enregistrées sur le second compte de M^{me} X (n° XXXXX) aurait également permis de constater qu'elles ne correspondaient pas à ce qui avait été annoncé par cette cliente lors de l'ouverture de ce compte ;

23. Considérant, enfin, que le risque de FT qu'il est reproché à l'établissement de crédit B de ne pas avoir détecté ne porte pas sur les virements en faveur de la personne détenue pour sa participation supposée à des infractions de terrorisme, mais sur les retraits d'espèces de cette cliente susceptibles, en raison de ses liens avec cette dernière et son entourage, de participer au financement d'infractions de terrorisme à venir ; que l'établissement de crédit B seul, et non la Banque de France ou le Trésor Public, au titre de la tenue du compte de la régie de l'établissement pénitentiaire concerné, était informé de l'existence de ces nouvelles opérations ; qu'ainsi le grief 2 est entièrement établi, en ce que les défauts de vigilance et d'examen renforcé mentionnés ci-dessus ont eu pour conséquence certaine, en l'espèce, que l'établissement de crédit B n'a pas été en mesure de procéder à une DS ; que si l'établissement de crédit B souligne que les autorités publiques

auraient dû l’informer immédiatement des virements au bénéfice de la personne détenue mentionnée ci-dessus, ce qui aurait entraîné le placement du compte de M^{me} X sous vigilance renforcée, il n’appartient pas à la Commission d’apprécier l’opportunité pour ces autorités d’alerter un organisme financier sur de telles opérations ;

24. Considérant ainsi que le grief 2 est établi ;

III. Sur le dispositif d’information et de formation du personnel

25. Considérant que selon l’article L. 561-33 du CMF, « *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 I^{er} et II du présent titre. Pour l’application du présent article, les agents mentionnés à l’article L. 523-1 et les personnes auxquelles les établissements de monnaie électronique ont recours en vue de distribuer de la monnaie électronique, au sens de l’article L. 525-8, sont assimilés aux personnels des personnes mentionnées à l’article L. 521-1.* » ; que l’article 45 de l’arrêté du 3 novembre 2014 prévoit qu’« *Aux fins mentionnés à l’article 44, les entreprises assujetties veillent à ce que la formation et l’information de ces personnels, prévues à l’article L. 561-33 du CMF, soient adaptées à leurs activités, en tenant compte des risques identifiés par la classification et du niveau de responsabilité exercé. La formation et l’information des personnels portent notamment sur les procédures indiquant les opérations sur lesquelles ils doivent faire preuve d’une vigilance particulière au regard des risques identifiés par la classification établie par l’entreprise assujettie.* » ;

A. Sur l’information du personnel

26. Considérant que, selon le **sous-grief 3.1**, fondé sur ces dispositions, la partie consacrée à la LCB-FT du site intranet de l’établissement de crédit B n’était pas régulièrement actualisée, de sorte qu’au 3 février 2017, elle ne mentionnait toujours pas (i) les rapports annuels ainsi que les rapports sur les tendances et analyses de risques de Tracfin, le site intranet faisant référence à des typologies de blanchiment de capitaux et de FT, en ne donnant pour seule source d’information que le rapport d’activités 2010 de la Cellule de traitement des informations financières de Belgique, (ii) les derniers principes d’application sectoriels et lignes directrices publiés par l’ACPR en matière de LCB-FT, notamment les lignes directrices de 2015 ainsi que les lignes directrices sur le gel des avoirs et (iii) le décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la LFT, qui renforce les règles de vigilance à l’égard du crédit à la consommation ; qu’ainsi, l’information du personnel des agences de l’établissement de crédit B en matière de LCB-FT n’était pas actualisée dans des délais suffisamment rapides, ce qui nuisait à la mise en œuvre efficace par ce dernier des obligations de vigilance (*cf. supra*, grief 2) ;

27. Considérant que l’établissement de crédit B ne conteste pas les insuffisances reprochées ; que les carences de l’information figurant sur le site intranet de l’établissement de crédit B sont générales et affectent donc, sur ce point, l’ensemble de son dispositif ; que les actions correctrices décrites, telle que la mise en place d’une page dédiée à la LFT sur le site intranet de l’établissement de crédit B, sont sans conséquence sur le sous-grief, qui est établi ;

B. Sur la formation du personnel

28. Considérant que, selon le **sous-grief 3.2**, fondé sur les mêmes dispositions, au moment du contrôle sur place, la formation générale du personnel des agences en matière de LCB-FT reposait sur une formation à distance sous forme d’« *e-learning* » proposée par le centre de formation de la profession bancaire et mise à jour en 2015 ; que, cependant, l’ensemble du personnel des agences n’a pas suivi la formation mise à jour ; qu’à titre d’exemple, en dehors de cas pratiques ajoutés en 2015 mais ne concernant pas le FT ou d’une formation sur les sanctions internationales, la dernière formation des directeurs d’agence N1 et N3 date de

2011, soit plus de 5 ans avant les faits à l'origine de la mission de contrôle sur place ; qu'ainsi, l'ancienneté de la formation générale du personnel n'apparaît pas de nature à garantir un niveau suffisant de sensibilisation à la LCB-FT ;

29. Considérant que le sous-grief 3.2 est un reproche général sur l'organisation et le contenu de la formation en LCB-FT, illustré par le cas des deux directeurs d'agence intervenus dans le dossier de M^{me} X ; que l'établissement de crédit B a apporté des éléments qui montrent que la formation dispensée à ses salariés en LCB-FT l'était en partie « *en présentiel* » ; que toutefois les exemples présentés en défense de supports de formation « *en présentiel* » comportant un volet LFT sont, pour partie, postérieurs au début des opérations atypiques effectuées par M^{me} X ; que, surtout, aucun élément produit par l'établissement de crédit B au sujet de telles actions ne permet de s'assurer du nombre de salariés qui les ont suivies ; que les interventions des agents de conformité de l'établissement de crédit B auprès de collaborateurs du réseau n'étaient pas formalisées ; que la diffusion de flashes d'information relatifs à la sécurité au quotidien, qui traitent parfois de la LCB-FT, peuvent compléter des actions de formation mais ne peuvent en tenir lieu ; qu'ainsi, il ne ressort pas du dossier que l'ensemble des agents de l'établissement de crédit B concernés étaient suffisamment formés à la LCB-FT ; qu'il ne résulte notamment pas des éléments produits que les actions de sensibilisation à la LCB-FT présentées par l'établissement de crédit B dans sa défense auraient été suivies par les directeurs d'agence concernés ; que le suivi par ces deux directeurs de modules d'*e-learning* de LCB-FT est relativement ancien (2011, 2012, 2013), sauf en ce qui concerne un module consacré aux sanctions internationales ; que l'expérience professionnelle antérieure, en qualité de conseiller clientèle, de ces deux directeurs ne suffit pas en elle-même à garantir une compétence suffisante et actualisée dans le domaine, évolutif, de la LCB-FT ; que, contrairement à ce que soutient l'établissement de crédit B, la façon dont ont été traitées les opérations de M^{me} X entre sa demande de prêt à la consommation et l'exercice du droit de communication de Tracfin ne démontre pas une sensibilisation suffisante des agents concernés à la LFT ; que les nouveaux modules d'*e-learning* présentés, de même que le planning de formation du réseau et la diffusion, en septembre 2017, d'un document relatif aux éléments essentiels de la sécurité financière s'analysent comme des actions correctrices ; que, dans un périmètre réduit en raison de l'organisation de formations « *présentielles* », le sous-grief 3.2 est établi ;

30. Considérant ainsi que, sous réserve de cette réduction de périmètre, le grief 3 est établi ;

*
* *

31. Considérant qu'il résulte tout d'abord de ce qui précède que la pertinence et l'efficacité du dispositif automatisé de détection du FT en place au sein de l'établissement de crédit B à la date du contrôle étaient insuffisantes en raison d'une absence de prise en compte du risque de FT dans le cas de retraits d'espèces faisant suite à l'octroi d'un crédit à la consommation (**grief 1**) ; que, de plus, dans le dossier individuel examiné par la mission de contrôle, cette carence n'a pas été palliée par la vigilance humaine ; qu'au contraire, les retraits d'espèces de cette cliente qui venait de bénéficier d'un crédit à la consommation, très importants au regard de ses ressources et dont les motifs ne ressortaient pas clairement de ses explications orales, parfois contradictoires, ont été facilités avant qu'un second crédit lui soit consenti, dont une partie a également été retirée en espèces ; qu'au regard des risques encourus, la LFT nécessite un niveau de vigilance et de réactivité supérieur à celui dont a fait preuve l'établissement de crédit B ; que les circonstances dans lesquelles cette cliente a effectué des retraits d'espèces et le montant de ceux-ci auraient dû entraîner une analyse de ses opérations qui aurait conduit à déceler des virements au profit d'une personne détenue pour sa participation supposée à des infractions de terrorisme ; qu'au vu de ces informations l'établissement de crédit B, qui ne pouvait exclure que les nouvelles opérations de cette cliente contribuaient au FT, en lien ou non avec des proches du bénéficiaire de ces virements, aurait dû en informer Tracfin (**grief 2**) ; qu'un retard dans le dispositif de l'établissement de crédit B en matière d'information et de formation du personnel, qui peut expliquer pour partie les carences relevées dans le dossier de M^{me} X, a également été constaté (**grief 3**) ;

32. Considérant, toutefois, que l'établissement de crédit B a consenti d'importants efforts pour mettre à niveau son dispositif préventif, en renforçant son outil classique de détection mais aussi en élaborant un nouvel outil ; que si, ainsi qu'il a été dit, il résultait de communications Tracfin et de l'ACPR mais aussi d'autres informations rendues publiques que des opérations telles que celles en cause dans la présente affaire pouvaient comporter un risque particulier, ces communications et informations étaient à l'époque des faits encore récentes et générales ; que, notamment, c'est dans une actualisation de février 2018 des lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin sur la déclaration de soupçon que les risques liés à l'utilisation d'espèces faisant suite à l'octroi d'un prêt à la consommation sont spécifiquement évoqués ; que, par ailleurs, l'insuffisante diligence reprochée à l'établissement de crédit B dans l'adaptation de son dispositif automatisé de détection pour traiter du risque de FT à petite échelle doit être appréciée en tenant compte de ce que, au moment du contrôle, les établissements de crédit de taille comparable étaient, comme l'établissement de crédit B, en phase de réflexion et d'échange sur la réponse appropriée à ce risque ; qu'au demeurant, des débats de place se sont poursuivis postérieurement sur la bonne configuration de tels dispositifs de détection, comme en atteste la lettre de la FBF produite par l'établissement de crédit B ;

33. Considérant que les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur nature et de leur gravité, le prononcé d'un blâme ; que pour les mêmes raisons et au vu des éléments d'atténuation mentionnés ci-dessus, dans le respect du principe de proportionnalité au regard de l'assise financière de l'établissement de crédit B, il y a lieu de prononcer en outre une sanction pécuniaire fixée à 8 millions d'euros ;

34. Considérant qu'en l'espèce, pour les raisons mentionnées au considérant 32 notamment, la Commission estime qu'il convient de publier la présente décision sous une forme anonymisée ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de l'établissement de crédit B un blâme et une sanction pécuniaire de 8 millions d'euros (huit millions d'euros).

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR sous une forme anonymisée et pourra être consultée sous cette forme au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission
des sanctions

[Rémi BOUCHEZ]

Cette décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de deux mois à compter de sa notification et dans les conditions prévues au III de l'article L. 612-16 du code monétaire et financier.