

**AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION
COMMISSION DES SANCTIONS**

Vu la lettre du 17 juillet 2018 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 sous-collège sectoriel de la banque, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de Raguram International (ci-après « Raguram »), 66, rue Louis Blanc - 75010 PARIS, enregistrée sous le n° 2018-05 ;

Vu la notification des griefs du 17 juillet 2018 et ses annexes ;

Vu le mémoire en défense du 20 novembre 2018, par lequel Raguram conteste les griefs et souligne sa bonne foi ainsi que les actions correctrices mises en œuvre ;

Vu le mémoire en réplique du 10 décembre 2018, par lequel M. Henri Toutée, représentant du Collège, maintient les 4 griefs notifiés ;

Vu le rapport du 20 février 2019 de M^{me} Claudie Boiteau, rapporteur, dans lequel celle-ci conclut que tous les griefs notifiés sont établis ;

Vu les courriers du 20 février 2019 convoquant les parties à l'audience et les informant de la composition de la Commission ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport du 15 mars 2018 établi au terme de la mission de contrôle (ci-après « le rapport de contrôle »), et les pièces versées par le rapporteur ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-10-2, L. 561-36-1, L. 562-3, L. 562-4, L. 612-21, L. 612-38, L. 612-39, R. 561-10 et R. 612-35 à R. 612-52, dans leur rédaction en vigueur au moment du contrôle sur place ;

Vu l'instruction n° 2013-1-10 du 3 octobre 2013 modifiée relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes des changeurs manuels, dans sa version en vigueur au titre de l'exercice 2016 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi Bouchez, Président, de M^{me} Claudie Aldigé, de M. Christian Lajoie, de M^{me} Elisabeth Pauly et de M. Denis Prieur, membres de la Commission ;

Après avoir entendu, lors de sa séance publique du 29 mars 2019 :

- M^{me} Boiteau, rapporteur, assistée de M. Fabien Patris, son adjoint ;
- M^{me} Alice Navarro, représentante de la directrice générale du Trésor ;
- M. Toutée, représentant du Collège, assisté du directeur des affaires juridiques, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, d'une juriste au sein de ce service et du responsable du pôle de contrôle permanent lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ci-après « LCB-FT ») de la deuxième direction du contrôle des banques ; M. Toutée a proposé à la Commission de prononcer la radiation de la liste mentionnée à l'article L. 612-21 du CMF, ou, à défaut, un blâme et une sanction pécuniaire de 40 000 euros, dans une décision publiée sous une forme nominative ;
- La société Raguram, représentée par M^c Gary Gozlan, avocat au Barreau des Hauts-de-Seine ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bouchez, Président, de M^{me} Aldigé, de M. Lajoie, de M^{me} Pauly et de M. Prieur, ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Considérant que Raguram est une société à responsabilité limitée au capital de [X] euros, inscrite sur la liste des changeurs manuels sous le numéro 80184 ; qu'elle réalise ses opérations de change grâce à un guichet unique situé à son siège social, exclusivement sous forme d'échanges de devises en espèces ; qu'entre 2015 et 2017, elle a enregistré [plusieurs milliers] d'opérations d'achat et de vente de devises pour un montant total de [quelques millions] d'euros [...] ; qu'elle a réalisé un résultat net positif d'environ [X] euros en 2015 et [X] euros en 2016, puis une perte d'un peu plus de [X] euros en 2017 ; qu'elle disposait à la fin de ce dernier exercice de [X] euros de fonds propres ; que, selon les indications données par le conseil de l'établissement lors de l'audience, les opérations de change manuel représenteraient environ les deux tiers de son activité ;

2. Considérant que Raguram a fait l'objet, du 13 novembre au 20 décembre 2017, d'un contrôle sur place destiné à évaluer la conformité de son dispositif de LCB-FT ; que cette mission a donné lieu à la signature d'un rapport le 15 mars 2018 (ci-après le « rapport de contrôle ») ; qu'au vu de ce rapport, le Collège a décidé, lors de sa séance du 9 juillet 2018, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire ;

I. - Sur l'obligation d'identification et de vérification de l'identité de la clientèle

3. Considérant qu'aux termes du II de l'article R. 561-10 du CMF, les organismes assujettis « *sont tenus, même en l'absence de soupçon que l'opération pourrait participer au blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, avant de réaliser l'opération ou de prêter assistance à sa préparation ou sa réalisation, d'identifier leur client occasionnel ainsi que, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de l'opération et de vérifier les éléments de l'identification de ceux-ci : (...)* / 2° Lorsque le montant de l'opération ou des opérations liées excède 1 000 euros, pour les personnes mentionnées au 7° du même article [i.e. les changeurs manuels] ; » ;

4. Considérant que, selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, Raguram a exécuté, entre le 1^{er} janvier et le 15 avril 2016, des opérations de change manuel d'un montant unitaire supérieur à 1 000 euros pour le compte de 42 clients occasionnels, sans procéder à leur identification ni à la vérification de leur identité ;

qu'en outre, plusieurs opérations liées entre elles, dont le montant cumulé excède 1 000 euros, ont été exécutées en 2017 par la société pour le compte de clients dont l'identité n'a pas davantage été relevée ni vérifiée ; que cette dernière carence est illustrée par 12 cas dans lesquels deux opérations de change, d'un montant cumulé supérieur à ce seuil, ont été exécutées dans la même devise dans un délai compris entre une et 5 minutes ;

5. Considérant que Raguram soutient qu'à défaut d'avoir enregistré la copie des pièces d'identité dans son système informatique, elle en avait toutefois conservé une version papier ; qu'en réponse à une demande du rapporteur et bien qu'elle soit tenue, en application de l'article L. 561-12 du CMF, de conserver pendant 5 ans les documents et informations relatifs à l'identité de ses clients, la société n'a fourni la copie de la pièce d'identité que de 3 des 42 clients ayant réalisé les opérations visées par le grief ; qu'en outre, l'absence de mention du nom du client sur les relevés produits ne permet pas de s'assurer de la concordance entre les clients mentionnés par la lettre des griefs et les pièces produites, les bordereaux imprimés par l'établissement portant la mention « anonyme » ; que le grief est donc établi ;

II. - Sur l'obligation d'examen renforcé

6. Considérant qu'aux termes du II de l'article L. 561-10-2 du CMF, les organismes assujettis « 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. » ;

7. Considérant que, selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, Raguram n'a pas respecté ses obligations d'effectuer un examen renforcé des opérations de 10 clients réalisées entre 2015 et 2017 (dossiers 2.1 à 2.10) ;

8. Considérant que, dans ces 10 dossiers, les opérations de change exécutées par chaque client, d'un montant agrégé compris entre 7 900 et 15 000 euros, étaient largement supérieures au montant moyen des opérations habituellement exécutées par Raguram sur la période de 2015 à 2017, soit respectivement 225 euros pour les achats (dossiers 2.1, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.9) et 818 euros pour les ventes (dossiers 2.2, 2.3, 2.8, 2.10) ; que ces clients ont tous demandé la réalisation de deux opérations dans un délai très bref compris entre quelques secondes et 14 minutes ; qu'en l'absence de toute information détenue sur les revenus, le patrimoine et la situation professionnelle des clients, ainsi que sur l'objet de l'opération, chacune de ces opérations aurait justifié un examen renforcé, qui n'a pas été effectué ; que le grief est donc établi ;

III. - Sur le dispositif de gel des avoirs

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 562-3 du CMF, dont les dispositions ont été reprises à compter du 1^{er} juillet 2017 à l'article L. 562-4 de ce code, « les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui détiennent ou reçoivent des fonds, instruments financiers et ressources économiques sont tenues d'appliquer les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre » ;

10. Considérant que, selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, Raguram n'a intégré les listes de personnes visées par une mesure européenne ou nationale de gel des avoirs dans son dispositif de surveillance des opérations qu'à compter du 16 décembre 2017 ; qu'aucun filtrage des opérations ne pouvait donc être effectué avant cette date, de sorte qu'en l'absence de toute possibilité de détection des personnes visées par une mesure européenne ou nationale de gel des avoirs, la société n'était pas en capacité de respecter les obligations qui lui incombent à cet égard ;

11. Considérant que Raguram, qui ne conteste pas le grief, fait valoir qu'elle a acheté le programme [Y] le 16 décembre 2017, soit quelques jours avant la fin de la mission de contrôle sur place ; que cette acquisition s'analyse toutefois comme une action correctrice, sans conséquence sur le grief, qui est établi ;

IV. - Sur la transmission de renseignements erronés à l'ACPR

12. Considérant qu'il résulte de l'instruction n° 2013-I-10 du 3 octobre 2013 modifiée relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes des changeurs manuels, dans sa version en vigueur au titre de l'exercice 2016, les organismes assujettis doivent remettre au Secrétariat général de l'ACPR des tableaux dénommés « BLANCHIMT » dans lesquels figurent des informations relatives à leur dispositif de LCB-FT ;

13. Considérant que selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, Raguram a répondu de manière erronée au questionnaire annuel relatif à la LCB-FT remis au titre de l'année 2016 ; qu'elle a en effet déclaré avoir mis en place des contrôles destinés à s'assurer du respect de ses obligations de vigilance et de déclaration de soupçon (question 7) ainsi que de l'exhaustivité et de la qualité des données inscrites au registre des opérations (question 8), alors qu'aucune des fiches devant, selon le manuel des procédures de la société, être établies lors de chaque contrôle, n'a pu être présentée à la mission de contrôle ;

14. Considérant que Raguram soutient qu'elle n'établissait de fiche de contrôle qu'en présence d'une opération suspecte, et non pour chaque opération ; qu'ainsi, n'ayant détecté aucune opération de cette nature en 2016, elle n'a établi aucune fiche ; que, toutefois, il lui appartenait de documenter les contrôles effectués, prévus par son manuel de procédures, indépendamment de la détection de telles opérations ; que l'établissement n'apporte aucun élément de réponse au second reproche qui forme le présent grief, qui est donc entièrement établi ;

*

* *

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au moment du contrôle, Raguram ne respectait pas ses obligations d'identification et de vérification de ses clients occasionnels, lorsque ceux-ci effectuaient des opérations supérieures à 1 000 euros (**grief 1**) ; qu'en outre, plusieurs opérations portant sur des montants agrégés inhabituels pour ce changeur ont été réalisées sans faire l'objet d'un examen renforcé, malgré la quasi-inexistence des éléments détenus au sujet du client et de l'opération (**grief 2**) ; que l'établissement n'avait pas mis en place de dispositif de gel des avoirs (**grief 3**) ; qu'enfin, Raguram a communiqué des renseignements erronés à l'ACPR au sujet de l'état de son dispositif de LCB-FT (**grief 4**) ;

16. Considérant que ces quatre manquements, graves en eux-mêmes, révèlent une défaillance globale et persistante du dispositif de LCB-FT de Raguram, qui exerce son activité de change depuis de nombreuses années ; que les actions correctrices présentées, dont l'achat d'un logiciel devant permettre le respect des obligations en matière de gel des avoirs de même que, selon les déclarations de l'établissement, la saisie, désormais systématique, des copies des pièces d'identité des clients dans le système informatique, paraissent à la fois tardives et insuffisantes au regard des défaillances constatées ; que la persistance de telles carences est d'autant moins compatible avec la poursuite d'une activité de change manuel que celle-ci est, ainsi que la Commission l'a déjà souligné à plusieurs reprises (cf. notamment la décision n° 2015-07 *Quick Change* du 4 juillet 2016, considérant 24), particulièrement exposée au risque de participation à des opérations de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, de sorte que les changeurs manuels doivent, en conséquence, être très vigilants face à ce risque ; qu'ainsi, et même lorsque ses moyens, notamment humains, sont limités, comme en l'espèce, il ne saurait être admis qu'un changeur manuel qui exerce son activité depuis plusieurs années ne respecte pas certaines des obligations essentielles qui lui sont imposées et ne présente aucune mesure qui lui permettrait, à une échéance déterminée, de s'y conformer ;

17. Considérant que les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur nature et de leur gravité et au vu des éléments d'aggravation mentionnés ci-dessus, que Raguram soit radiée de la liste mentionnée à l'article L. 612-21 du CMF ;

18. Considérant que Raguram ne produit aucun élément permettant d'estimer que la publication nominative de la présente décision lui causerait un préjudice disproportionné ; que cette publication n'est pas non plus de nature à perturber gravement les marchés financiers ; qu'il y a donc lieu de publier la présente décision sous cette forme au registre de l'ACPR pendant une durée de 5 ans ; qu'elle y sera ensuite maintenue sous une forme ne mentionnant plus le nom de l'organisme sanctionné ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – La société Raguram est radiée de la liste mentionnée à l'article L. 612-21 du code monétaire et financier.

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR, pendant 5 ans sous une forme nominative, puis sous une forme anonyme, et pourra être consultée 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.