

FINANCIÈRE DES PAIEMENTS
ÉLECTRONIQUES

Procédure n° 2022-02

Blâme et sanction pécuniaire
d'un million d'euros

Audience du 28 mars 2023

Décision rendue le 19 avril 2023

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

Vu la lettre du 21 février 2022 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) informe la Commission des sanctions (ci-après la « Commission ») de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en sa formation restreinte, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société Financière des paiements électroniques (ci-après « FPE »), dont le siège social est 1 place des Marseillais, 94220 Charenton Le Pont ;

Vu la notification des griefs du 21 février 2022 ;

Vu les mémoires en défense des 31 mai, 22 septembre et 16 novembre 2022, par lesquels FPE (i) conteste une partie des griefs notifiés et (ii) souligne les actions de remédiation entreprises ;

Vu les mémoires en réplique des 2 août et 27 octobre 2022, par lesquels le Collège, représenté par M^{me} Isabelle Lefebvre, estime (i) que les griefs sont fondés, sans (ii) que les actions correctives entreprises depuis le contrôle sur place puissent les remettre en cause ;

Vu le rapport du 24 février 2023 de M^{me} Gaëlle Dumortier, rapporteure, qui conclut que tous les griefs sont fondés, certains dans un périmètre réduit ;

Vu les courriers du 24 février 2023 convoquant à l'audience les parties ainsi que la direction générale du Trésor (DGT) et les informant de la composition de la Commission ;

Vu les observations formulées le 13 mars 2023 en réponse au rapport de la rapporteure, par lesquelles FPE (i) prend acte de la position du rapporteur qui préconise de réduire le périmètre de certains reproches, (ii) présente des explications complémentaires dont elle estime qu'elles doivent conduire la Commission à en écarter d'autres ou, à tout le moins, à en réduire le périmètre, et (iii) communique certaines informations, notamment ses états financiers au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2021 ;

Vu les observations formulées le 13 mars 2023 en réponse au rapport de la rapporteure par la représentante du Collège, qui précise les motifs pour lesquels les reproches concernant (i) l'absence, au moment du contrôle sur place, d'un scénario permettant de détecter les virements au bénéfice de

personnes détenues en raison d'activités terroristes et (ii) la mise en place tardive d'un scénario permettant de détecter les achats dans les armureries lui paraissent fondés ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle signé le 5 octobre 2021, la réponse de FPE du 30 janvier 2023 à la demande d'informations complémentaires de la rapporteure du 18 janvier 2023, la réponse de la représentante du Collège du 30 janvier 2023 à la demande d'informations complémentaires de la rapporteure du 18 janvier 2023 et la réponse de FPE aux éléments produits par la représentante du Collège le 30 janvier 2023 ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-4-1, L. 561-6, L. 561-10-2, L. 561-15, L. 561-16, L. 561-32, L. 562-7, et R. 561-12-1, R. 561-31, R. 561-38, R. 561-38-4, R. 562-1 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 46, 47, 49, 50 et 58 ;

Vu l'arrêté du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques (ci-après « l'arrêté du 6 janvier 2021 »), notamment ses articles 2, 4 et 11 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, M^{me} Claudie Boiteau, MM. Philippe Braghini et Philippe Laigre, membres de la Commission ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 28 mars 2023 :

- M^{me} Dumortier, rapporteure, assistée de M^{me} Lysiane Dauphin, son adjointe ;
- M^{me} Lefebvre, représentante du Collège, assistée de la directrice des affaires juridiques, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, de deux juristes au sein de ce service ; M^{me} Lefebvre a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire de 2 millions d'euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant 5 ans ;
- FPE, représentée par son président, assisté de la responsable de la conformité, dont les avocats sont M^{es} Nicolas Spitz, Sandra Kahn et Shana Sitbon (cabinet Spitz Poulle Kannan A.A.R.P.I.), en présence de la responsable juridique de la sécurité financière du groupe BNPP ;

En l'absence de la direction générale du Trésor, dûment convoquée ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Ménéménis, Président, M^{me} Boiteau, MM. Braghini et Laigre, membres de la Commission, ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions, faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Agréée en juin 2013 en qualité d'établissement de paiement, la société par actions simplifiée FPE est, depuis juillet 2017, une filiale de BNP Paribas, qui détient 95 % de son capital, les 5 % restants étant détenus par la confédération des buralistes. Elle propose notamment à des particuliers, sur internet, une offre bancaire de base composée d'un compte *Nickel* sans découvert et d'une carte bancaire limitant les virements à la zone SEPA et réservée à une clientèle de particuliers majeurs capables ou jeunes de plus de 12 ans ainsi que, depuis octobre 2020, un service de transfert de fonds (...). L'entrée en relation avec un client doit être validée par l'un de ses agents (5 680 au moment du contrôle), qui sont tous des buralistes en métropole, tandis qu'outre-mer certains agents exercent d'autres activités.

Fin 2021, elle comptait près d'un million de clients à jour de leur « *cotisation annuelle* » et, début 2023, environ trois millions.

En 2021, elle a réalisé un produit net bancaire (PNB) de 88,2 millions d'euros et un résultat net de 2,7 millions d'euros. À la fin de cet exercice, ses fonds propres s'élevaient à 26,8 millions d'euros. Elle a indiqué qu'elle prévoyait, pour 2022, un PNB de (...) et un résultat de (...) pour ses activités en France mais, compte tenu d'investissements importants à l'étranger, un résultat net (...).

2. FPE a fait l'objet, du 2 juillet 2020 au 1^{er} janvier 2021, d'une mission de contrôle, qui a donné lieu à la signature, le 5 octobre 2021, d'un rapport (ci-après le « rapport de contrôle »). Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sa formation restreinte, a décidé, lors de sa séance du 11 février 2022, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie par une lettre du 21 février 2022.

I. Sur la classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme

3. En vertu de l'article L. 561-4-1 du CMF, les entreprises assujetties doivent définir et mettre 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* ».

L'article 58 de l'arrêté du 3 novembre 2014 prévoyait en outre que : « *La classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme prend également en compte : / - les informations et les déclarations diffusées par le Groupe d'action financière et par le ministre chargé de l'économie ; / - les informations reçues du service à compétence nationale TRACFIN* ». Depuis le 1^{er} mars 2021, ces dispositions ont été abrogées et reprises en substance par l'article 2 de l'arrêté du 6 janvier 2021.

4. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, la classification des risques de FPE était lacunaire au moment du contrôle. En effet, elle prenait insuffisamment en compte :

- les risques de financement du terrorisme (FT) auxquels ses activités sont exposées. En effet, les risques associés à tous les virements domestiques sont analysés comme faibles, alors même que ceux de ces virements qui sont exécutés au bénéfice de personnes détenues (ci-après les « *virements écroués* ») en raison d'activités terroristes présentent un risque de FT élevé, souligné par Tracfin dès 2017. Aucune surveillance des « *virements écroués* » n'ayant été mise en place avant juillet 2020, certains ont été exécutés sans avoir été détectés ni analysés. Tel a par exemple été le cas dans les dossiers [A, B, C et D] (*1^{ère} branche du grief*).

- les risques de blanchiment des capitaux associés au secteur des jeux de hasard ou des paris, soulignés par Tracfin dès 2013, auxquels FPE est pourtant particulièrement exposée en raison de son activité et de sa clientèle. En effet, ses produits sont distribués par des agents qui sont presque tous des buralistes et les dépôts d'espèces représentent une part significative des opérations de ses clients. En outre, les risques associés aux clients présentant le profil de joueurs réguliers ou faisant des gains significatifs aux jeux ou paris ne sont pas analysés dans la classification, ce qui entraîne une surveillance insuffisante de ces risques. Plusieurs cas de défauts de déclaration de soupçon (DS) ou de DS tardives illustrent cette carence (dossiers 6.5, 6.6, 6.8, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.9 et 8.10) (*2^{nde} branche du grief*).

5. En ce qui concerne *la première branche du grief*, la poursuite reproche à la classification des risques de FPE de prendre « *insuffisamment en compte les risques de financement du terrorisme auxquels ses activités sont exposées* », en particulier de retenir un risque faible pour tous les virements domestiques, sans tenir compte « *des risques de financement du terrorisme associés aux virements de fonds au profit de bénéficiaires incarcérés en raison d'activités terroristes* ».

S'il est vrai que, même si leurs bénéficiaires ne sont pas des clients de l'établissement, de tels virements doivent faire l'objet d'une surveillance particulière (voir, ci-dessous, point 11), la poursuite n'a pas établi en quoi, alors que les dispositions de la seconde phrase de l'article L. 561-4-1 du CMF citées ci-dessus précisent qu'une classification des risques doit être élaborée « *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* », FPE avait l'obligation, en application de ces dispositions, de prendre en compte spécifiquement ces virements dès sa classification des risques en raison des caractéristiques de leurs bénéficiaires.

Par ailleurs, si la prise en compte de tels virements dans la classification des risques peut être de nature à inciter l'établissement à mettre en place une surveillance appropriée, la poursuite n'a pas expliqué pourquoi, comme elle l'a soutenu à l'audience, leur prise en compte dans la classification des risques serait un « préalable » à leur surveillance.

Enfin, si, comme le relève la poursuite, Tracfin a fait état des risques qui s'attachent à des virements vers des comptes dont les titulaires sont détenus pour des faits de terrorisme, ni le passage du rapport sur les « *tendances et analyse des risques de BC-FT en 2016* », auquel la notification des griefs renvoie, ni les lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin, qui se bornent à indiquer que « *compte tenu du développement du prosélytisme en faveur du terrorisme en prison, les organismes sont invités à examiner de près les relations d'affaires avec les personnes incarcérées* » (§ 100) et qui insistent seulement sur la nécessité de détecter les « *virements écroués* », ne peuvent être regardés, à eux seuls, comme impliquant, en application de l'arrêté du 6 janvier 2021, une obligation de traitement spécifique dès la classification des risques. Il en va de même pour l'analyse sectorielle des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme en France, publiée en décembre 2019, qui, après avoir relevé l'existence d'un risque de financement du terrorisme lié à l'utilisation de fonds au bénéfice de personnes incarcérées en raison d'activités terroristes (p. 12), mentionne seulement, au titre des bonnes pratiques pour réduire ce risque, la nécessité d'une « *surveillance des virements vers les populations carcérales* » (p. 14).

Telle qu'elle est formulée et motivée, la première branche du grief ne peut donc qu'être écartée.

6. En ce qui concerne *la seconde branche du grief*, la poursuite rappelle à juste titre que le secteur des jeux est perméable au risque de BC-FT (voir notamment le rapport de Tracfin « *Tendances et analyse des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme en 2015* », p. 35).

Toutefois, pour justifier le reproche adressé à la classification des risques de FPE de ne pas « *suffisamment* » prendre en compte les risques de blanchiment associés au secteur des jeux de hasard ou des paris, la poursuite s'est bornée à renvoyer, par une note en bas de page de la notification des griefs, à un passage du rapport de contrôle qui concerne le dispositif de surveillance des opérations et à une de ses annexes qui ne reproduit que quelques extraits de la classification des risques.

Si la notification des griefs affirme en particulier que la classification des risques de FPE ne prend pas en compte les « *risques accrus* » liés au recours à des agents commercialisant par ailleurs des services de jeux de hasard ou de paris, elle se borne sur ce point à renvoyer, par note en bas de page, à un dossier mentionné dans l'annexe 22 du rapport de contrôle, qui dresse une liste de « *fiches de dossiers dont l'analyse est insuffisante* ». En relevant notamment que « *les buralistes concernés sont à la croisée des flux financiers générés* » par la vente des produits de FPE et celle des jeux et paris, la poursuite n'explique de façon claire ni ce que sont les « *risques accrus* » qu'elle mentionne, ni pourquoi, en application des dispositions citées au point 3 ci-dessus, FPE avait l'obligation de leur réserver un traitement particulier dans la classification des risques. Et si elle ajoute encore que les risques associés aux clients présentant le profil de joueurs réguliers ou faisant des gains significatifs aux jeux ou paris ne sont pas analysés dans la classification des risques, elle se borne sur ce point à renvoyer, par note en bas de page de la notification des griefs, à un passage du rapport de contrôle qui concerne le dispositif de surveillance des opérations, sans expliquer en quoi un traitement spécifique dans la classification des risques était légalement obligatoire du fait d'une exposition particulière de l'établissement aux risques en cause.

Telle qu'elle est formulée et motivée, la seconde branche du grief ne peut donc qu'être écartée.

7. Il résulte de ce qui précède que, tel qu'il est formulé, le grief 1 ne peut qu'être écarté.

II. Le dispositif de suivi et d'analyse des opérations

8. En vertu de l'article L. 561-6 du CMF, « pendant toute la durée de la relation d'affaires et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, ces personnes [assujetties] exercent, 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 relation d'affaires ».

Selon l'article R. 561-12-1 du même code, « pour l'application de l'article L. 561-6, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent en œuvre des mesures permettant de s'assurer de la cohérence des opérations effectuées au titre d'une relation d'affaires avec la connaissance de cette relation d'affaires, actualisée conformément aux prévisions de l'article R. 561-12. Ces mesures doivent notamment permettre de s'assurer que les opérations effectuées sont cohérentes avec les activités professionnelles du client, avec le profil de risque de la relation d'affaires et, si nécessaire, selon l'appréciation du risque, avec l'origine et la destination des fonds concernés par les opérations. / Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 doivent être en mesure de justifier auprès des autorités de contrôle mentionnées à l'article L. 561-36 de la mise en œuvre de ces mesures et de leur adéquation au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par la relation d'affaires ».

L'article L. 561-32 du CMF impose aux personnes assujetties de mettre en place « une organisation et des procédures internes pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, tenant compte de l'évaluation des risques prévue à l'article L. 561-4-1. En tenant compte du volume et de la nature de leur activité ainsi que des risques présentés par les relations d'affaires qu'elles établissent, elles déterminent un profil de la relation d'affaires permettant d'exercer la vigilance constante prévue à l'article L. 561-6 ». (...) / « Les personnes mentionnées ci-dessus mettent en place un dispositif de gestion des risques permettant de détecter les personnes mentionnées au 1° et les opérations mentionnées au 3° de l'article L. 561-10 ainsi que celles mentionnée aux articles L. 561-10-2 et L. 561-15 ».

L'article R. 561-38 du même code prévoit que « les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 s'assurent que l'organisation du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme mentionné au I de l'article L. 561-32 est adaptée à leur taille, à la nature de leurs activités ainsi qu'aux risques identifiés par la classification des risques mentionnée à l'article L. 561-4-1. Cette organisation doit être dotée d'outils, de moyens matériels et humains permettant la mise en œuvre effective de l'ensemble des obligations de vigilance prévues au présent chapitre et en particulier la détection, le suivi et l'analyse des personnes et opérations mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 561-32 ».

Enfin, l'article 46 de l'arrêté du 3 novembre 2014 disposait : « 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 ». Ces dispositions étaient complétées par celles de l'article 49 de ce même arrêté, qui prévoyait 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 ». Enfin, l'article 50 de ce même arrêté précisait 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 ». Depuis le 1^{er} mars 2021, ces dispositions ont été abrogées et reprises en substance par l'article 4 de l'arrêté du 6 janvier 2021.

9. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de suivi et d'analyse de FPE était incomplet au moment du contrôle.

En premier lieu, il ne tenait pas suffisamment compte des risques de FT présentés par les activités de l'établissement et le profil de sa clientèle :

- jusqu'en juillet 2020, aucun scénario n'avait été prévu pour détecter, avant leur exécution, les virements au bénéfice de personnes incarcérées en raison d'activités terroristes. À titre

- d'illustration, plusieurs de ces virements – dont certains au profit de [E, coauteur d'un attentat] - n'ont pas été détectés ou l'ont été tardivement ;
- si les bases clients de FPE étaient filtrées en utilisant la base de données [Z] et la base de données [Y], les scénarios en usage au moment du contrôle ne prévoyaient aucun déclenchement d'alerte en cas d'inversion du nom et du prénom du client, lors de l'enregistrement dans les bases clients ou dans les bases [Z] et [Y]. À titre d'exemple, FPE a ouvert un compte à [F] sans l'avoir détecté en raison d'une inversion erronée de ses nom et prénom dans la base [Z]. Un risque faible de BC-FT a de plus été attribué au client jusqu'au 19 juin 2019 (cf. *infra* dossier 6.4) ;
 - jusqu'en janvier 2020, FPE n'avait mis en place aucune mesure lui permettant de détecter les clients qui étaient domiciliés à la même adresse qu'un client figurant dans [Z] ou dans [Y] en raison d'activités terroristes et qui étaient susceptibles d'avoir des liens personnels ou familiaux avec lui. Ainsi le dossier [G] - cliente domiciliée à la même adresse que [H], également client de FPE, inscrit sur la liste [Y] - illustre cette carence : le compte de [G] n'a été ni détecté ni analysé alors même que plusieurs virements ont été exécutés entre les deux comptes ;
 - aucun scénario ne permettait de détecter les achats d'un client dans une armurerie. Le dossier [I] illustre cette carence ;
 - aucun scénario n'avait été mis en place pour détecter les opérations par carte bancaire effectuées dans les pays à risque de FT et le scénario dédié à la détection de retraits d'espèces dans ces pays [« *Alerte AML 22* » (...)] n'inclut certaines zones géographiques à risques, notamment plusieurs villes de Turquie, que depuis décembre 2020. Le dossier [J] (cf. *infra* dossier 6.10) illustre cette carence (*1^{ère} branche du grief*).

En deuxième lieu, alors qu'environ 40 % de sa clientèle est composée de personnes physiques ne déclarant aucun revenu hormis des aides sociales, la surveillance des risques de blanchiment de fraude sociale était insuffisante. Ainsi, les demandes d'information reçues d'organismes tels que les Caisses d'allocations familiales ou les Caisses primaires d'assurance maladie n'étaient pas intégrées comme des critères d'alerte justifiant une analyse dans le dispositif de surveillance des relations d'affaires de FPE. Les dossiers [K à Q] illustrent cette carence (*2^{ème} branche du grief*).

Enfin, FPE n'a mis en place un scénario permettant de surveiller les dépôts d'espèces qu'en décembre 2020, bien que ceux-ci représentent la deuxième catégorie d'opérations exécutées pour le compte de ses clients, tant en nombre qu'en montant total et en dépit des risques de BC-FT associés (*3^{ème} branche du grief*).

10. En ce qui concerne *la première branche du grief*, si FPE soutient que ses procédures prévoyaient déjà, au moment du contrôle sur place, d'étudier « *l'ensemble du fonctionnement d'un compte* » et de prendre en compte toutes les personnes liées au client et si elle souligne qu'un outil [X1] avait été mis en place en janvier 2020, qui permettait de détecter des situations impliquant plusieurs personnes, elle n'apporte pas d'éléments permettant de répondre précisément au reproche de l'absence de détection, parmi ses clients, de ceux qui avaient des liens personnels ou familiaux avec des personnes, également clientes de FPE, référencées dans les bases [Y] et [Z]. Quant à l'outil mis en place en janvier 2022, dont FPE indique qu'il améliore les capacités de détection sur ce point et dont la mise en place, en tout état de cause, ne peut être regardée que comme une mesure de remédiation, les informations communiquées à son sujet sont trop parcellaires pour permettre à la Commission d'en apprécier l'efficacité.

Par ailleurs, FPE ne conteste pas le reproche, qui est fondé, de l'absence de scénario permettant la détection des opérations par carte bancaire effectuées dans les pays à risque de FT. Elle se borne à décrire les mesures prises en avril 2021, soit après la fin de la présence sur place de la mission de contrôle, pour remédier à la surveillance insuffisante de ces opérations. Ainsi, le renforcement des scénarios SE01 (...) et AML13 (...), qui date d'avril 2021, s'analyse comme une mesure de remédiation.

En outre, FPE ne justifie pas l'exclusion de certaines zones géographiques à risques, notamment de certaines villes turques, parfois proches de la frontière syrienne, de son dispositif de surveillance des retraits d'espèces dans les pays à risques, alors même que l'usage des espèces expose à un risque élevé de BC-FT. La Commission relève seulement que le cas mentionné par la poursuite (dossier [J]) illustre une défaillance en matière de lutte contre le blanchiment et non, comme l'indique la notification des griefs, en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

Enfin, le reproche selon lequel les scénarios basés sur le filtrage de la base clients de FPE au regard des bases de données [Z] et [Y], qui ne concernaient pas que les personnes soumises à une mesure de

gel des avoirs, ne déclenchaient pas d’alerte en cas d’inversion des nom et prénom ne peut être regardé comme remis en cause par l’affirmation de l’établissement selon laquelle son outil de criblage prenait en compte des différences allant jusqu’à trois caractères pour le nom et trois pour le prénom. Cependant, ce reproche n’est illustré que par un cas [dossier [F]] et sa portée, en tout état de cause limitée, ne peut être appréciée avec précision.

11. Par ailleurs, la poursuite reproche à FPE d’avoir attendu juillet 2020 pour mettre en place un scénario lui permettant de détecter, avant leur exécution, les virements au bénéfice de personnes incarcérées en raison d’activités terroristes.

La défense relève à juste titre que les « *virements écroués* », y compris à destination de personnes incarcérées en raison d’activités terroristes, sont légaux. Ils font l’objet d’une réglementation stricte, par des dispositions qui, depuis 2022, sont notamment codifiées à l’article R. 332-3 du code pénitentiaire.

La Commission estime cependant qu’il est nécessaire que, compte tenu des risques auxquels il est exposé, un établissement comme FPE soit en mesure de détecter et d’analyser les virements au bénéfice de personnes détenues pour des faits de terrorisme. Il lui incombe de mettre en place un dispositif qui lui permette notamment de repérer des clients et des opérations suspects au regard du risque de financement du terrorisme, en prenant en compte, dans une combinaison de signaux faibles, de tels virements. Il doit en outre être en mesure, le cas échéant, de déclarer à Tracfin ces virements eux-mêmes (pour un exemple, voir ci-dessous point 40).

La Commission constate cependant qu’il est difficile, au vu des termes de la notification des griefs et de l’argumentation développée par la poursuite au cours de l’instruction contradictoire, de mesurer la portée exacte du reproche adressé à FPE.

L’établissement a expliqué que son dispositif combinait un criblage de la base clients au regard des listes de sanctions fournies par [Z], du référentiel [Y] et de listes d’informations négatives, un certain nombre de scénarios, notamment sur les retraits d’espèces, un outil d’analyse *ex post* des opérations [W1], basé sur 20 signaux faibles en matière de financement du terrorisme, et, enfin, la prise en compte des « appels à vigilance » de Tracfin. Il a précisé qu’en avril 2019, il avait intégré à l’outil [W1] une « *Whitelist* », avec des mots-clés renvoyant spécifiquement au financement du terrorisme (...). Le rapport de contrôle avait, de son côté, constaté l’inclusion, à compter de juillet 2020, des listes [Y] et *Whitelist* dans la liste des scénarios de FPE, tout en relevant que la périodicité du filtrage de la base clients n’était pas documentée.

Comme l’a souligné à plusieurs reprises la poursuite, le reproche ne porte que sur *le retard* avec lequel FPE aurait mis en place un dispositif de détection, *avant leur exécution*, des virements au bénéfice de personnes incarcérées en raison d’activités terroristes.

Or, trois points sont difficiles à apprécier.

En premier lieu, si la poursuite insiste sur la nécessité d’une détection avant exécution, la notification des griefs renvoie, par des notes en bas de page, à un passage du rapport de contrôle et à son annexe 17, qui mentionnent une absence pure et simple de détection. Au surplus, au cours de la procédure contradictoire, la poursuite a soutenu qu’une détection préalable était nécessaire pour permettre à l’établissement de suspendre certains virements et de les déclarer à Tracfin, sans répondre précisément à l’argumentation selon laquelle trouverait à s’appliquer la dérogation prévue par le 2^{ème} paragraphe de l’article L. 561-16 du CMF, qui permet de déclarer des opérations suspectes à Tracfin après exécution (sur la distinction entre ces deux hypothèses et la nécessité d’interpréter strictement la dérogation mentionnée ci-dessus, on se reportera aux lignes directrices conjointes de l’ACPR et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d’information à Tracfin du 1^{er} octobre 2018, publiées le 5 novembre 2018, notamment à leurs paragraphes 126 et suivants).

En deuxième lieu, la poursuite n’a pas précisé si le manquement reproché à FPE pour la période antérieure à juillet 2020 tenait à l’absence d’un scénario dédié aux virements en cause ou à l’absence de leur prise en compte, comme facteurs d’alerte, dans les scénarios existants.

En troisième lieu, il apparaît, ainsi qu’il a été dit, qu’à compter de juillet 2020, FPE a seulement renforcé son instrument d’analyse *ex post* des opérations et complété, de façon limitée, ses scénarios d’alerte. Le reproche ne portant que sur *le retard* mis par FPE à respecter pleinement ses obligations, il s’en déduit que la poursuite a regardé comme suffisant le dispositif de détection et d’analyse tel qu’il était à compter de juillet 2020, alors même qu’il ne paraît pas constituer davantage que sous sa forme antérieure un dispositif de détection préalable des virements ici en cause. Il en résulte une difficulté

supplémentaire pour apprécier en quoi consistait exactement l'insuffisance du dispositif de FPE avant juillet 2020.

Compte tenu de ces incertitudes, le reproche, tel qu'il est présenté par la poursuite, ne peut qu'être écarté.

12. Enfin, la Commission considère que la poursuite ne justifie pas l'obligation, à laquelle elle reproche à FPE d'avoir manqué, de mettre en place « *un scénario lui permettant de détecter les achats dans une armurerie* », c'est-à-dire, conformément à ce qu'elle a elle-même précisé dans ses premières observations en réplique, un scénario dédié à ce type d'achat, eu égard au grand nombre des personnes susceptibles de procéder à de tels achats en bénéficiant régulièrement d'autorisations à cette fin. Il peut seulement être reproché à l'établissement de n'avoir pas pris en compte dans ses scénarios, comme signaux d'alerte, les achats dans les armureries. Tel qu'il est formulé dans la notification des griefs, le reproche ne peut qu'être écarté.

13. En ce qui concerne *la deuxième branche du grief*, FPE soutient que la plupart des courriers qu'elle reçoit des Caisses d'allocations familiales ou des Caisses primaires d'assurance maladie au sujet de certains de ses clients ne mentionnent pas le motif des demandes. Toutefois, eu égard au fait que les courriers en cause comportent le plus souvent une demande de communication de relevé de compte, qu'ils émanent fréquemment d'unités de contrôle des droits et qu'ils mentionnent parfois des investigations portant sur de possibles fraudes, FPE aurait dû les intégrer à son dispositif comme des critères d'alerte.

14. En ce qui concerne *la troisième branche du grief*, FPE rappelle son choix, dans le cadre d'une approche par les risques, de plafonner les dépôts d'espèces de ses clients et de faire d'abord porter son effort de surveillance sur les virements entrants.

Toutefois, la mise en place d'un plafonnement pour les dépôts d'espèces ne pouvait lui permettre de respecter l'obligation, à laquelle elle est soumise, de surveiller les opérations en espèces de ses clients, lesquelles constituent une part significative de leur activité et présentent un risque élevé de BC-FT, comme la Commission l'a déjà rappelé (voir la décision *Office des postes et télécommunications de Nouvelle Calédonie*, procédure n° 2020-11, point 18). La mise en place, à compter de septembre 2021, d'un scénario dénommé AML 02 (...), destiné à la surveillance des dépôts d'espèces, s'analyse comme une mesure de remédiation, sans incidence sur le bien-fondé du reproche.

15. Le grief 2 est donc fondé, dans un périmètre réduit ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

III. Sur le dispositif de gel des avoirs et le contrôle interne

A. Les insuffisances du dispositif de gel des avoirs

16. L'article L. 562-7 du CMF dispose que les personnes supervisées « *qui créditent un compte dont les fonds sont gelés en informent sans délai le ministre chargé de l'économie* ».

En outre, en vertu de l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les établissements supervisés devaient se doter « *de dispositifs adaptés à leurs activités permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques* ». Depuis le 1^{er} mars 2021, ces dispositions ont été abrogées et reprises en substance par l'article 11 de l'arrêté du 6 janvier 2021.

17. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition de FPE était défaillant au moment du contrôle sur place. Plusieurs anomalies ont été détectées sur l'échantillon analysé de 20 dossiers de clients ayant fait l'objet d'une mesure de gel, en particulier :

- dans 3 cas (dossiers 3.1, 3.2 et 3.3), FPE a débloqué le compte sur des périodes allant de 9 jours à plusieurs mois ;
- dans 3 cas (dossiers 3.2, 3.4 et 3.5), la mesure de gel a été mise en œuvre tardivement ;

- dans un cas (dossier 3.6), FPE n'a pas informé la DGT de l'inscription de fonds au crédit d'un compte gelé.

18. Si FPE soutient, à titre liminaire, que les reproches formulés au titre des griefs 3 et 4 portent respectivement sur le gel des avoirs et sur le dispositif de contrôle interne des mesures qui s'y rapportent et si elle en déduit que ces deux griefs sont redondants et que le premier devrait donc être écarté, la Commission relève que les deux reproches ne se confondent pas.

19. En ce qui concerne les 7 défaillances reprochées dans 20 dossiers individuels, FPE ne conteste pas les débloques critiqués (dossiers 3.1, 3.2 et 3.3) et ne peut les justifier en soutenant qu'ils résultent du démarrage automatique du processus de clôture du compte lorsque la provision qui y est inscrite ne permet pas le paiement de la « *cotisation annuelle* ». La Commission relève cependant que FPE indique, sans être contredite par la poursuite, que les clients, qui n'ont jamais été informés de ce déblocage, n'ont en outre jamais effectué d'opération sur leur compte à la suite de celui-ci et que cette anomalie, détectée autour du 10 novembre 2020, a été corrigée le 30 novembre 2020.

Par ailleurs, il y a lieu de prendre acte de ce que la poursuite a abandonné le reproche de mise en œuvre tardive des mesures restrictives dans le dossier 3.4.

Pour le même reproche de mise en œuvre tardive des mesures restrictives, FPE souligne, dans les deux autres cas (3.2 et 3.5), que les délais reprochés pour mettre en œuvre les mesures de gel sont surévalués par la poursuite, qui retient comme point de départ la date de l'arrêté portant mesure restrictive et non celle de sa publication au Journal officiel. Les délais à compter de la publication de l'arrêté ont été respectivement de 2 (dossier 3.2) et 6 jours (dossier 3.5). Dans le premier de ces deux dossiers, la défense soutient, sans être contredite par la poursuite, que le délai de 2 jours était techniquement incompressible. Dans le second, l'établissement n'a pas respecté son obligation de mise en œuvre sans délai, l'erreur technique de [Z] qu'il invoque n'étant pas de nature à justifier le retard.

En revanche, dans le dossier 3.6, le virement entrant ayant été rejeté par FPE, l'obligation d'information prévue par les dispositions citées ci-dessus de l'article L. 562-7 du CMF ne trouvait pas à s'appliquer et le reproche doit être écarté.

20. En tout état de cause, au-delà de ces défaillances ponctuelles, la poursuite reproche à FPE une carence du dispositif en matière de gel des avoirs lui-même.

La Commission a déjà souligné à plusieurs reprises que la mise en place d'un dispositif adapté de détection des opérations réalisées au profit de personnes ou entités faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs doit permettre dans tous les cas l'application sans délai des mesures de gel et d'interdiction de toute opération entrant dans le champ de ces mesures. Il s'agit en effet d'une obligation de résultat et d'une exigence essentielle pour les établissements assujettis (CS n° 2019-04, *Only Payment Services* du 4 février 2019, considérant 41).

Or le rapport de contrôle a relevé plusieurs carences dans l'organisation du dispositif de gel des avoirs de FPE : défaut d'expérience des analystes en charge du traitement des alertes, inexactitude du tableau de bord recensant les mesures de gel en vigueur, imprécision des informations saisies dans l'outil [V1], paramétrage incomplet des catégories de ressources ou de dépenses de base autorisées sur le compte d'une personne faisant l'objet d'une mesure restrictive et information partielle de la DGT et de Tracfin.

Contrairement à ce que soutient la poursuite, aucune disposition n'impose à un organisme supervisé de paramétrer un déblocage automatique des dépenses de base. Par ailleurs, le reproche d'une information partielle de Tracfin ne repose que sur un cas (dossier 3.6), au demeurant non pertinent (cf. *supra* point 19).

En revanche, le tableau de bord, « *fichier consolidé recensant l'ensemble des mesures de gel des avoirs appliquées par FPE* », qui, contrairement à ce que soutient FPE, doit être regardé comme un élément du dispositif de gel des avoirs, comportait des erreurs. Par ailleurs les imprécisions de l'outil de suivi [V1] étaient également de nature à affecter l'efficacité de l'ensemble du dispositif. Au surplus, devant la Commission, FPE n'a fourni aucune précision permettant de contester le constat selon lequel les équipes chargées du traitement des alertes n'étaient pas assez expérimentées et ne bénéficiaient pas d'une documentation suffisante.

Il résulte de ce qui précède que le dispositif de FPE en matière de gel des avoirs ne mettait pas l'établissement en mesure de respecter pleinement l'obligation de résultat qui s'imposait à lui.

21. Il résulte de tout ce qui précède que le grief 3, qui reproche au dispositif de FPE en matière de gel des avoirs de ne pas le mettre en mesure de respecter pleinement son obligation en ce domaine, est fondé. Il est illustré par 4 dossiers individuels.

La Commission relève cependant que la mission de contrôle n'a détecté aucune mise à disposition de fonds au bénéfice d'une personne visée par une mesure restrictive (voir sur ce point la décision *société B venant aux droits de la société A* du 26 juillet 2018, procédure n° 2017-02, considérant 45).

B. Les lacunes du dispositif de contrôle interne de la mise en œuvre du gel des avoirs

22. Selon l'article R. 562-1 du CMF, « *les personnes mentionnées à l'article L. 562-4-1 mettent en place un dispositif de contrôle interne de la mise en œuvre des obligations mentionnées à cet article dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles R. 561-38-2 à R. 561-38-9* ». L'article R. 561-38-4 du même code impose notamment aux assujettis de mettre en place un contrôle interne permanent, couvrant l'intégralité des activités, réalisé, d'une part, par des personnes exerçant des activités opérationnelles et, d'autre part, par des personnes dédiées à la seule fonction de contrôle des opérations.

23. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, FPE n'avait, avant novembre 2020, défini aucune mesure de contrôle de second niveau sur l'analyse des alertes déclenchées par le filtrage de ses bases clients grâce aux bases de [Z]. À titre d'illustration, sur l'échantillon de 20 dossiers de clients faisant l'objet d'une mesure de gel examiné par la mission de contrôle, plusieurs anomalies ont été relevées :

- dans 3 cas (dossiers 3.2, 3.4 et 3.5), la mesure de gel a été mise en œuvre plusieurs jours après sa publication au JORF ;
- dans 2 cas, l'application de la mesure de gel, pourtant toujours en vigueur, a été suspendue pendant plusieurs jours (dossiers 3.1 et 3.2) ;
- dans 2 cas, des erreurs dans le tableau de suivi de la mise en œuvre de ces mesures ont été commises (dossiers 3.4 et 3.5) ;
- dans un cas, l'établissement a décidé, sans recueillir l'autorisation préalable de la DGT, de clore le compte du client alors que la mesure de gel était encore en vigueur (dossier 4.1).

24. La mission de contrôle a constaté l'absence de mise en place d'un contrôle *de second niveau* des alertes [Z] au sein de FPE conforme à l'obligation définie par les dispositions mentionnées au point 22 ci-dessus. FPE a expressément admis ce constat dans sa réponse au rapport, en indiquant qu'un tel contrôle avait été mis en place en novembre 2020. Si l'établissement soutient désormais, devant la Commission, qu'avant novembre 2020, le traitement des alertes n'échappait pas à tout contrôle, en expliquant que la Conformité effectuait à la fois le traitement des alertes et un contrôle de ce traitement, il n'apporte pas de précision suffisante - ni sur l'organisation, ni sur la portée de ce contrôle - qui permette de contredire son affirmation initiale selon laquelle ce n'est qu'en novembre 2020 qu'un véritable contrôle de second niveau a été mis en place. L'alignement sur les méthodes du groupe BNPP, postérieur à la mission de contrôle, est sans incidence sur le grief.

25. Le grief 4 est donc fondé.

Quant aux dossiers qui sont cités par la poursuite à titre d'illustration, certains ont déjà été examinés au titre du grief 3, où ils trouvaient d'ailleurs logiquement leur place ; par ailleurs, FPE ne conteste pas la clôture du compte [dossier 4.1] sans autorisation de la DGT alors que la mesure de gel était toujours en vigueur, mais indique cependant qu'au moment de la clôture du compte, son solde était nul et qu'il n'avait jamais été utilisé par le client.

IV. Sur le respect des obligations d'examen renforcé

26. En vertu de l'article L. 561-10-2 du CMF, les organismes assujettis doivent effectuer « *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 ».

27. Selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, un défaut d'examen renforcé est reproché à FPE dans 4 cas (dossiers 5.1 à 5.4).

28. Dans le premier dossier (5.1), après que le compte du client eut enregistré, courant 2020, plusieurs paiements d'une société commerciale, suivis de virements au bénéfice de personnes physiques, FPE s'était renseigné, dans le cadre d'une « *diligence renforcée sur investigations* », auprès du client, en novembre 2020, non seulement sur l'origine des fonds portés au crédit du compte du client mais aussi sur les liens de celui-ci avec les tiers bénéficiaires de ses virements et avait demandé des justificatifs. Le reproche de défaut d'examen renforcé n'est donc pas fondé. Si les justificatifs demandés n'étaient pas fournis, il appartenait à l'établissement de procéder à une DS en application du III de l'article L. 561-15 du CMF (cf. *infra*, dossiers connexes 6.1 et 6.2).

29. Dans le dossier 5.2, l'enregistrement, au crédit du compte, d'opérations ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite - telles que des mouvements pouvant correspondre à une utilisation, à des fins professionnelles, d'un compte *Nickel* - et, en outre, la réception d'une demande d'information d'un organisme de sécurité sociale exigeaient un examen renforcé.

Il en va de même dans le dossier 5.3, du fait de l'exécution de virements créditeurs multiples dont l'objet était inconnu et de virements débiteurs vers le compte d'un client inscrit sur la liste [Y], et dans le dossier 5.4, du fait de l'exécution de virements créditeurs multiples dont l'objet était inconnu et de virements débiteurs incohérents avec les éléments de connaissance de la cliente.

30. Les actions correctives mentionnées en matière de formation, entreprises pour améliorer le respect par FPE de ses obligations en matière d'examen renforcé, sont sans incidence sur le grief, qui est fondé dans 3 des 4 cas mentionnés par la notification des griefs.

V. Sur le respect des obligations de déclaration à Tracfin

A. Les défauts de déclaration de soupçon

31. En vertu du I de l'article L. 561-15 du CMF, les entreprises assujetties « *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 de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme* ».

Selon le III du même article, « *à l'issue de l'examen renforcé prescrit à l'article L. 561-10-2, les [entreprises supervisées] effectuent, le cas échéant, la déclaration prévue au I du présent article* ».

Le IV du même article prévoit que : « *Toute information de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans la déclaration est portée, sans délai, à la connaissance du service mentionné à l'article L. 561-23* ».

32. Selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, FPE n'a pas respecté son obligation de déclarer à Tracfin certaines sommes ou opérations dans 14 cas (dossiers 6.1 à 6.14).

33. FPE soutient qu'il ne lui appartient pas de démontrer que les opérations de ses clients étaient licites, la preuve de tout manquement incombant à la poursuite.

Comme l'a rappelé la Commission, « *en dehors de l'hypothèse où il est tenu de déclarer à Tracfin une opération à l'issue d'un examen renforcé infructueux, un organisme assujetti est tenu, en vertu du I de l'article L. 561-15 du CMF, de déclarer toute somme ou toute opération dès lors que, compte tenu de ses caractéristiques, il sait ou soupçonne que la somme en cause provient d'une des infractions mentionnées par ces dispositions – dont il ne lui appartient pas de préciser la nature exacte - ou que*

l'opération en cause porte sur une telle somme. » (décision *Axa Banque* du 15 février 2023, procédure n° 2022-01, point 33).

Il incombe également à un organisme assujéti de déclarer toute somme ou toute opération portant sur une somme dont il sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de soupçonner qu'elle est liée au financement du terrorisme.

Lorsqu'elle entend reprocher un défaut de DS, il incombe à la poursuite de démontrer, de façon suffisamment précise et circonstanciée, qu'une opération présente des caractéristiques telles qu'elles sont de nature à justifier un soupçon d'infraction (décision du 12 juillet 2021 n° 2020-06 *American Express Carte France*, point 62) ou de lien avec le financement du terrorisme.

C'est en application de ces principes que le présent grief sera examiné.

34. Dans le dossier 6.1, les virements enregistrés au crédit du compte de la cliente entre juillet et novembre 2020, pour un montant d'environ 12 000 euros, étaient incohérents avec les éléments de connaissance de la cliente, tandis que les liens avec le donneur d'ordre [R] étaient inconnus de FPE. Par ailleurs, de nombreux virements débiteurs ont été effectués au bénéfice de [S] (dossier 6.2), pour un montant à peu près équivalent à ceux des virements provenant de [R], sur la même période. L'intéressée avait en outre reçu plusieurs virements de la Caisse d'allocations familiales alors que leur destinataire portait le nom (...). FPE, qui a interrogé la cliente sur ses liens avec [R] et [S] et sur les motifs des opérations enregistrées, aurait dû, au terme de cet examen renforcé resté en partie infructueux faute de justificatifs des opérations, en informer Tracfin.

Les transactions avec la cliente précédente, de même que la réception de virements émis par la CAF au bénéfice d'un tiers, auraient dû donner lieu à l'envoi d'une DS dans le dossier connexe 6.2.

35. FPE ayant soupçonné une fraude aux allocations sociales de la part de clients ne résidant pas en France dans les dossiers 6.3 et 6.10, une DS était nécessaire et la seule fermeture de leur compte était insuffisante. Le fait que le compte des clients ait été clôturé avant le début de la mission de contrôle est donc sans incidence sur le reproche. Quant à la mise en place, en mars 2021, d'un nouveau scénario [U1] visant à détecter ce type de situation, elle s'analyse, en tout état de cause, comme une mesure de remédiation.

36. Dans le dossier 6.4, après la diffusion d'informations publiques sur l'intéressé (...), FPE, qui ne peut se prévaloir utilement de la défaillance de son prestataire [Z], aurait dû déclarer à Tracfin des opérations enregistrées au débit (retraits d'espèces) comme au crédit (deux « *virements de Dakar* »), dont le motif était, lors de leur exécution, inconnu de l'établissement, sans qu'il fût nécessaire de procéder d'abord à un examen renforcé, ce que l'établissement n'a d'ailleurs pas fait.

37. Dans son analyse des risques de BC-FT associés au secteur des jeux de hasard et des paris sportifs, Tracfin a notamment indiqué traiter des cas de rachat de tickets gagnants ou de paris sportifs répétés sur des compétitions à faible cote. Le fait que le client soit également buraliste apparaît comme un facteur de risque supplémentaire. Dès lors, les opérations enregistrées (gains nombreux et pour des montants élevés au regard des revenus du client, opérations au débit incohérentes avec le profil du client) auraient dû donner lieu à une déclaration à Tracfin, sans qu'il fût nécessaire de procéder d'abord à un examen renforcé, ce que l'établissement n'a d'ailleurs pas fait (dossiers 6.5, 6.6 et 6.8).

38. Le compte *Nickel* d'une cliente, salariée d'un buraliste agent de FPE, enregistré de très nombreuses opérations, au débit comme au crédit, dont la contrepartie était le compte *Nickel* de son employeur. En outre, ce même compte personnel était également alimenté par un compte détenu par la cliente dans les livres de [établissement T1] et débité de virements vers son compte dans un troisième établissement [établissement S1]. Malgré quatre analyses par l'établissement, tous les doutes sur ces nombreux virements entre plusieurs comptes ne pouvaient être regardés comme levés. Une DS était donc nécessaire (dossier 6.7).

39. Dans deux cas, les demandes de renseignements reçues par FPE auraient dû conduire l'établissement à informer Tracfin des opérations des clients :

Dans le dossier 6.9, plusieurs demandes de renseignements ont été adressées à FPE par le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, en septembre 2017, mars 2018 et juin 2019. Si l'établissement soutient en défense qu'avant 2019, les opérations effectuées sur ce compte n'étaient pas atypiques, les montants créditeurs enregistrés étaient très supérieurs aux revenus connus de l'intéressé. En tout état de cause, les explications du client selon lesquelles les virements *Paypal* d'un montant cumulé de 7 900 euros, enregistrés sur son compte le 7 mars 2019, provenaient d'une « *vente de crypto-monnaies* », opération suivie le même jour d'un virement de 7 600 euros vers une plateforme de crypto-monnaies, n'étaient pas de nature à écarter le soupçon que les fonds pouvaient provenir d'une infraction.

Dans le dossier 6.12, le client, agent de FPE jusqu'à la liquidation de son bureau de tabac en juillet 2020, qui disposait d'un compte personnel et d'un compte professionnel ouverts dans les livres de FPE, a effectué de décembre 2018 à mai 2019 sur son compte personnel 14 dépôts d'espèces pour un montant d'environ 2 000 euros, généralement suivis « *d'achats PDV Nickel* », la défense n'indiquant pas de manière certaine à quoi correspond cet intitulé. Au plus tard lors de la réception d'une demande de renseignements de la direction générale des finances publiques (DGFIP) à la fois sur son compte professionnel et sur son compte personnel, les transactions de ce client auraient dû être portées à la connaissance de Tracfin, sans qu'il fût nécessaire de procéder d'abord à un examen renforcé, ce que l'établissement n'a d'ailleurs pas fait.

40. Dans le dossier 6.11, FPE n'a pas détecté le caractère suspect des opérations par lesquelles, entre mars et juillet 2019, 3 virements provenant du compte de la cliente chez [établissement O1] ont permis, par quatre « *virements écroués* », de financer le compte de son fils [E]. Alors que Tracfin avait exercé son droit de communication le 17 mai 2019 sur les deux premiers « *virements écroués* », une DS aurait dû être envoyée au sujet des deux « *virements écroués* » qui ont suivi.

41. Dans le dossier 6.13, le client, qui avait déclaré être sans revenus réguliers, a reçu des virements pour plus de 37 000 euros d'octobre 2015 à avril 2017, dont environ 27 000 euros correspondant au versement d'un salaire et environ 10 000 euros provenant d'un tiers, sans que ce montant soit justifié par des documents probants. Il a également effectué, au profit de plusieurs tiers, de mars 2016 à juillet 2019, des virements dont la licéité n'était pas évidente, d'autant que FPE avait été successivement destinataire d'une réquisition judiciaire adressée dans une affaire d'escroquerie en bande organisée (septembre 2018), d'une demande d'information de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) en février 2019 et d'une demande de communication de Tracfin en mai 2019. Une déclaration de soupçon aurait donc dû être adressée à Tracfin.

42. Dans le dossier 6.14, les opérations du client, condamné (...) pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, avaient donné lieu à une déclaration, adressée à Tracfin le 15 juin 2020. Dès lors que des opérations similaires, même peu nombreuses et de faible montant, se poursuivaient et étaient de nature à conforter les éléments signalés dans la première déclaration, FPE aurait dû en aviser Tracfin.

43. Le grief 6, par lequel sont reprochés des manquements aux dispositions du I, du III ou du IV de l'article L. 561-15 du CMF, est donc fondé dans les 14 dossiers retenus par la poursuite.

B. La qualité des déclarations de soupçon

44. En vertu du III de l'article R. 561-31 du CMF, la déclaration de soupçon « *comporte les renseignements et éléments d'information suivants : (...) / 4° Les éléments d'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de l'opération qui fait l'objet de la déclaration ainsi que, dans le cas où une relation d'affaires a été nouée avec le client, l'objet et la nature de cette relation ; / 5° Un descriptif de l'opération et les éléments d'analyse qui ont conduit à effectuer la déclaration ;(...)* ».

45. Selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, sur les 18 dossiers examinés par la mission de contrôle, 12 DS adressées à Tracfin entre août 2018 et juillet 2020 comportaient 15 éléments d'analyse

insuffisants et des informations relatives à la connaissance des clients lacunaires (certains dossiers étant mentionnés à deux titres) :

- 7 DS ne mentionnaient pas des opérations ou des contreparties ayant contribué à caractériser le soupçon [dossiers 7.1, 7.2, 7.3 (1°), 7.4, 7.5, 7.6 (1°) et 7.7 (1°)] (*première branche du grief*) ;
- 4 DS indiquaient à tort que le client était une personne politiquement exposée (PPE) [7.8, 7.9, 7.6 (2°) et 7.7 (2°)] (*deuxième branche du grief*) ;
- 4 DS indiquaient à tort que le client était occasionnel [7.10, 7.11, 7.3 (2°) et 7.12].

46. En ce qui concerne *la première branche du grief*, si FPE soutient à titre liminaire, au sujet des dossiers 7.1, 7.2, 7.3 (1°), 7.4, 7.5, 7.6 (1°) et 7.7 (1°), que le reproche est rédigé en des termes trop imprécis pour lui permettre de présenter ses observations en défense, la notification des griefs comporte un renvoi permettant de se reporter aux fiches individuelles établies par la mission de contrôle et de comprendre, pour chaque dossier, la nature de l'insuffisance reprochée.

47. Dans le dossier 7.2, la DS adressée le 22 octobre 2020 mentionnait les liens entre le client et deux autres personnes – [B] et [T] [cf. dossier 7.3 (1°)] - ainsi que la DS adressée le 15 juin 2020 à leur sujet. Si elle fait référence en des termes généraux à un décaissement de fonds par virements, elle n'indique pas, contrairement à ce que reproche la poursuite, qu'un virement de 25 800 euros a été crédité sur le compte du client à [établissement T1] alors qu'il l'aurait été sur le compte du client dans les livres de [établissement R1]. Les lacunes reprochées ne sont donc pas établies et, par ailleurs, l'absence de DS conjointe pour les trois personnes en cause ne peut être reprochée à FPE.

De même, dans le dossier 7.7 (1°) les éléments transmis étaient suffisants, sans qu'il ait été indispensable, pour permettre à Tracfin d'exploiter la DS, de mentionner, dans l'analyse des faits, l'identité du particulier qui a effectué plusieurs virements au bénéfice du client pour rémunérer son travail, qui figurait sur le relevé de comptes annexé.

Ces deux dossiers doivent donc être écartés.

48. À l'inverse, dans les 5 autres dossiers, FPE n'a pas respecté les obligations résultant des dispositions ci-dessus rappelées du III de l'article R. 561-31 du CMF.

Dans le dossier 7.1, le client, qui était référencé par [Z] depuis le 5 mai 2020 dans la catégorie « *non conviction terror* » et qui a été visé par une mesure de gel des avoirs (cf. *supra* grief 3), a fait l'objet de deux DS, la première le 26 mai 2020 et la seconde le 6 novembre 2020. Or cette dernière ne faisait pas état de deux opérations qui, bien que non exécutées, auraient dû être mentionnées car elles auraient permis à Tracfin de compléter son analyse de l'ensemble des opérations de l'intéressé. La Commission relève toutefois que les éléments utiles à Tracfin étaient, pour le reste, mentionnés dans ces deux DS.

Dans le dossier 7.3 (1°), plusieurs informations manquaient dans la DS du 15 juin 2020, qui ne mentionnait pas les nombreux virements provenant du compte de [U] (cf. dossier 7.2) ni les « *virements écroués* » effectués par la cliente pendant environ 2 ans au profit de son frère, [T], alors incarcéré pour des faits de terrorisme.

Dans le dossier 7.4, les liens du client, inscrit dans la catégorie « terrorisme » par [Z] après avoir été condamné, avec son frère [V] et avec [F], tous deux anciens clients de FPE et tous deux mentionnés dans [Z] (le second avec une erreur sur ses éléments d'identité, cf. *supra* point 10), auraient dû figurer dans la DS adressée à Tracfin le 12 octobre 2018 ;

Dans le dossier 7.5, certaines opérations du client ne sont pas mentionnées dans la DS du 27 août 2018. FPE ne le conteste pas et se borne à attribuer cette lacune aux circonstances dans lesquelles la DS a été préparée ;

Dans le dossier 7.6 (1°), la DS du 2 janvier 2020 fait état de virements pouvant correspondre au versement d'un salaire, alors que l'intéressé percevait par ailleurs des allocations chômage, mais omet de mentionner un flux distinct, provenant d'un autre employeur possible du client, ce que FPE ne conteste pas. La Commission tient néanmoins compte de ce que ces virements, non mentionnés dans le corps de la déclaration, figuraient sur le relevé d'opérations joint à la DS.

49. En ce qui concerne *la deuxième branche du grief*, la poursuite a renoncé au reproche qu'elle avait formulé dans les 4 dossiers (dossiers 7.6 (2°) à 7.9) pour lesquels figurait la mention, erronée, de la qualité de PPE du client. Il y a lieu d'en prendre acte.

50. En ce qui concerne *la troisième branche du grief*, la Commission relève que FPE a adressé des DS mentionnant à tort que les clients étaient « occasionnels » (DS du 29 novembre 2019 et du 15 juillet 2020 pour les clients [W] et [X], et DS du 15 juin 2020 concernant [B] et [T]). FPE indique qu'en raison de son modèle d'affaires, elle n'a pas de clients occasionnels et que les DS transmises permettaient à Tracfin de prendre connaissance des faits ayant motivé le soupçon. Dès lors, si l'erreur matérielle commise par FPE est établie, sa portée est très limitée, d'autant qu'elle n'affecte qu'un très faible nombre de dossiers.

51. Le grief est donc fondé dans un périmètre réduit ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

C. Les déclarations de soupçon tardives

52. En vertu de l'article L. 561-16 du CMF, « *lorsqu'une opération devant faire l'objet de la déclaration prévue à l'article L. 561-15 a déjà été réalisée, soit parce qu'il a été impossible de surseoir à son exécution, soit que son report aurait pu faire obstacle à des investigations portant sur une opération suspectée de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, soit qu'il est apparu postérieurement à sa réalisation qu'elle était soumise à cette déclaration, la personne mentionnée à l'article L. 561-2 en informe sans délai le service prévu à l'article L. 561-23* ».

53. Selon le **grief 8**, fondé sur ces dispositions, sur l'échantillon de DS analysées par la mission de contrôle, 11 étaient tardives (8.1 à 8.11).

54. Dans le dossier 8.11, les opérations enregistrées sur le compte du client entre janvier et juillet 2019 - perception de prestations sociales suivie de retraits d'espèces – ne justifiaient pas de DS en application de l'article L. 561-15 du CMF, faute pour la poursuite de démontrer que l'intéressé n'aurait pas dû, en raison de son statut de salarié, percevoir ces prestations. La poursuite n'établit donc pas que la DS du 26 mai 2020 était tardive.

55. Dans les 10 autres dossiers, le retard dans l'envoi d'une déclaration à Tracfin est établi :

- dans le dossier 8.1., l'incohérence des opérations, enregistrées début 2019 au débit et au crédit du compte du client, par ailleurs titulaire de deux comptes ouverts auprès de prestataires de services de paiement [Allemagne, établissement S1 et Royaume-Uni, établissement Q1], par virement et mouvements d'espèces (près de 20 000 euros en deux mois), aurait dû conduire FPE, eu égard à la profession déclarée de l'intéressé (« chauffeur ») et à ses revenus déclarés (compris entre 500 et 1 000 euros par mois), à adresser sa DS à Tracfin sans attendre le 29 novembre 2019. Cette nécessité était renforcée par l'existence de flux entre le compte personnel du client et celui de son entreprise, au sujet desquels aucun justificatif n'a été recueilli.

- dans le dossier 8.2, c'est à tort que FPE soutient qu'avant l'exercice par Tracfin de son droit de communication le 25 avril 2019, il n'y avait aucune raison d'effectuer une DS au motif que le compte du client ne présentait aucune opération suspecte. En effet, ce client, sans profession (« allocataire ») et recevant des prestations de Pôle Emploi, avait procédé à deux dépôts d'espèces, à deux mois d'intervalle, de 850 et 500 euros, respectivement les 28 février et 24 avril 2019. Surtout, le client avait reçu le 17 mai 2019 un virement de 17 700 euros provenant de [P1], dont le motif n'avait pas été justifié, ainsi que 4 virements d'un montant cumulé de 1 200 euros provenant du compte qu'il détenait dans les livres de [établissement S1], entre le 23 avril et le 3 juin 2019. En conséquence, la DS envoyée seulement le 29 novembre 2019, peu après que le client eut fait l'objet d'une mesure de gel des avoirs, était tardive.

- dans les dossiers 8.3, 8.4, 8.5 et 8.6, les mouvements, à compter d'octobre 2016, entre les comptes détenus par des clients appartenant à la même famille n'étaient pas justifiés économiquement au regard de leur situation « d'allocataire » (dossier 8.3), d'étudiante (dossier 8.5) ou de fonctionnaires (dossiers 8.4 et 8.6). Ces opérations portaient en outre sur des montants très élevés (par exemple dans le dossier 8.4 : 16 000 euros reçus de [A1] d'octobre 2017 à mars 2020 et 11 400 euros versés aux membres de sa famille entre août 2018 et mai 2020). [A1 – dossier 8.3] a effectué 303 paris qui lui ont permis, sur la période d'octobre 2016 à mars 2019, de percevoir 187 000 euros de gains versés par le PMU. Si FPE

soutient que le statut d’allocataire de ce client n’était pas incompatible avec le dépôt d’espèces sur son compte, ses versements - plus de 12 000 euros sur la même période - auraient dû être justifiés. Ce même client avait par ailleurs perçu 30 500 euros provenant de son association de football, dans un cadre non précisé. La DS adressée à Tracfin le 13 mai 2020 seulement, après que ce service eut exercé son droit de communication en février 2020, était donc tardive, sans que ce retard soit justifié par FPE. Il en est de même dans les trois autres dossiers.

- dans le dossier 8.7, entre février 2016 et décembre 2018, plusieurs virements avaient été effectués par la cliente au bénéfice de son frère, [T], écroué après avoir été condamné pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Ces virements étaient en partie financés par les virements créditeurs d’une personne dénommée [U] de novembre 2017 à décembre 2018. Dès lors, l’envoi à Tracfin d’une DS le 15 juin 2020 seulement était tardif (cf. *infra* dossier 8.8).

- dans le dossier 8.8, par les virements ci-dessus mentionnés, l’intéressé, qui n’appartient pas au cercle familial du bénéficiaire [T], avait permis à une personne détenue pour des faits de terrorisme de « cantiner ». En outre, ce client avait bénéficié de nombreux virements susceptibles de correspondre à une utilisation professionnelle d’un compte personnel. Si FPE soutient qu’il ne pouvait, avant le signalement reçu d’un établissement tiers, soupçonner l’existence d’un lien entre [T] et [U], les virements de ce dernier au bénéfice du premier étaient identifiables à partir du compte de [B]. Tracfin aurait donc dû être informé de ces opérations sans délai, avant le 3 novembre 2020.

- dans les dossiers des époux [B1] (8.9) et [C1] (8.10), le compte de la première, dont la profession était inconnue et les revenus déclarés inférieurs à 500 euros par mois, avait enregistré au crédit, de mars à novembre 2019, 23 700 euros provenant de deux comptes dont son époux était titulaire et un montant à peu près équivalent avait été dépensé en tickets de la FDJ. Même si l’analyse de FPE l’a conduite à exclure la possibilité d’une fraude par rachat de billets gagnants, les tickets de la FDJ ayant été réglés par carte, les montants achetés (de l’ordre de 160 000 euros selon la poursuite) de même que les gains (notamment 71 000 euros en 86 virements de la FDJ entre septembre 2017 et septembre 2018), alors que le client avait, comme son épouse, déclaré des revenus mensuels inférieurs à 500 euros, auraient dû entraîner l’envoi immédiat d’une déclaration de soupçon. L’envoi d’une DS à Tracfin le 20 novembre 2019 seulement était donc tardif.

56. Le grief 8 est donc fondé, dans un périmètre réduit à 10 dossiers. Dans aucun de ces dossiers, le délai entre l’exécution des opérations et l’envoi d’une DS à Tracfin ne peut être justifié par les diligences faites par l’établissement.

*

57. Il résulte de tout ce qui précède que le dispositif de suivi et d’analyse des opérations de FPE était défaillant sur plusieurs points notables, ce qui affectait sa capacité à prévenir efficacement les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. La méconnaissance, dans plusieurs dossiers, des obligations de déclaration à Tracfin illustrent cette insuffisance.

Par ailleurs, FPE n’était pas en mesure de respecter pleinement l’obligation de résultat à laquelle elle était tenue en matière de gel des avoirs, notamment du fait des carences de son dispositif de contrôle permanent.

58. Il apparaît ainsi que FPE, qui a pourtant déclaré à l’audience être consciente du fait que son mode de fonctionnement très souple et son produit *Nickel* ne sauraient, au motif qu’ils contribuent à l’inclusion bancaire, la dispenser de prendre pleinement en compte les risques auxquels elle est exposée, mais justifient au contraire une vigilance particulière, a tardé à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer à toutes ses obligations en matière de LCB-FT, alors même que, depuis 2017, elle est membre d’un groupe très important et qu’elle dispose de tous les moyens humains, techniques et financiers nécessaires.

59. La Commission tient cependant compte du fait que plusieurs reproches ont été écartés.

Par ailleurs, il convient de prendre également en compte le fait que FPE a engagé un certain nombre d’actions de remédiation et renforcé sa fonction « conformité », sans toutefois que l’efficacité de ces mesures, au demeurant trop tardives, puisse être appréciée avec précision.

Enfin, il y a lieu, pour fixer une sanction financière proportionnée, de tenir compte de la taille et de la situation financière de l'établissement.

60. Compte tenu des éléments mentionnés aux points 57 à 59, les manquements retenus par la Commission justifient le prononcé d'un blâme et il y a lieu de prononcer en outre à l'encontre de FPE une sanction pécuniaire d'un million d'euros. En l'absence d'éléments de nature à établir qu'une publication sous forme nominative causerait à FPE un préjudice disproportionné et qu'elle méconnaîtrait, en l'espèce, l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle elle répond et les intérêts de la société, il y a en outre lieu de publier la présente décision au registre de l'ACPR sous forme nominative, pendant une durée de cinq ans. Elle y sera ensuite maintenue sous une forme non nominative.

*
* *

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de la Financière des paiements électroniques un blâme et une sanction pécuniaire d'un million d'euros.

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR pendant cinq ans sous une forme nominative, puis sous une forme ne permettant pas d'identifier la Financière des paiements électroniques, et pourra être consultée au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission
des sanctions

[Alain Ménéménis]

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.