

Par un arrêt du 14 octobre 2015
(req. n° 381173), le Conseil
d'État a annulé cette décision.

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE
Procédure n° 2013-04

Blâme et sanction
pécuniaire de 2 millions d'euros

Audience du 26 mars 2014
Décision rendue le 11 avril 2014

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

Vu, ensemble les pièces qui lui sont annexées, la lettre du 13 juin 2013 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel (ci-après l'ACP), devenue l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'ACPR), informe la Commission de ce que le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a décidé, lors de sa séance du 22 mai 2013, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la SOCIÉTÉ GÉNÉRALE (ci-après SG), ayant son siège administratif situé tour Granite, 17 cours Valmy, Paris-La Défense, portant sur les modalités de mise en œuvre opérationnelle des obligations en matière de droit au compte (ci-après DAC) et le dispositif de contrôle interne s'y rapportant, enregistrée sous le numéro 2013-04 ;

Vu la notification de griefs du 13 juin 2013 ;

Vu les mémoires en défense déposés les 10 octobre et 30 décembre 2013, ainsi que les pièces qui les accompagnent, par lesquels SG, d'une part, répond aux griefs qui lui ont été notifiés et, d'autre part, demande que l'audience devant la Commission ne soit pas publique et que la décision à intervenir ne soit pas publiée sous une forme nominative ;

Vu les mémoires déposés les 2 décembre 2013 et 17 janvier 2014, par lesquels M. Emmanuel CONSTANS, représentant le Collège, maintient l'ensemble des griefs notifiés à l'exception du grief 2 ;

Vu le rapport du 14 février 2014 de M. Francis CRÉDOT, rapporteur, qui conclut que, à l'exception du grief 2 abandonné par la poursuite, tous les griefs notifiés sont établis sous réserve de la réduction du périmètre des griefs 3, 6 et 8 ;

Vu les courriers du 14 février 2014 convoquant les parties et les informant de la composition de la Commission ;

Vu les observations présentées le 28 février 2014 par SG sur le rapport du rapporteur ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 8 mars 2013 de M^{me} Virginie BOUHARIRA, chef de mission (ci-après le rapport de contrôle) ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après CESDHLF) ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le COMOFI) ;

Vu le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 modifié, relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (ci-après le règlement n° 97-02) ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi BOUCHEZ, Président, et de MM. Yves BREILLAT, Pierre FLORIN, André ICARD et Marc SANSON ;

Après avoir décidé de faire droit à la demande de l'établissement tendant à ce que l'audience ne soit pas publique et entendu, lors de sa séance du 26 mars 2013 :

- M. Francis CRÉDOT, rapporteur, assisté de M. Jean-Manuel CLEMMER et de M^{me} Ariane BOUSSENAC, adjoints au rapporteur ;
- M. Emmanuel SUSSET, représentant du directeur général du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Emmanuel CONSTANS, représentant le Collège de supervision de l'ACPR, assisté de M. Henry de GANAY, directeur des affaires juridiques de l'ACPR, de M^{me} Cécilia COTTRAY et de M. Fabrice JEANNE, juristes au sein du service des affaires institutionnelles et du droit public, de Mme Caroline de HUBSCH-GOLDBERG, adjointe au chef du service de veille sur les contrats et les risques, ainsi que de M^{mes} Virginie BOUHARIRA et Marie ETTER, contrôleurs des pratiques commerciales ; M. CONSTANS a proposé le prononcé d'un blâme assorti d'une sanction pécuniaire de 3 millions d'euros, dans une décision publiée de manière nominative ;
- MM. Patrick SUET, secrétaire général de SG, assisté de M^{me} Sabine OUTMEZGUINE, juriste, de M. Erwan PORTIER, de la direction des particuliers, et de M. Franck BOUZELOC, de la direction des professionnels, ainsi que de M^{es} Hubert de VAUPLANE et Hugues BOUCHETEMBLE, avocats à la Cour (cabinet KRAMER LEVIN NAFTALIS & FRANKEL) ;

Les représentants de SG ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré en la seule présence de MM. BOUCHEZ, BREILLAT, FLORIN, ICARD et SANSON ;

1. Considérant qu'à la suite d'un contrôle sur place effectué par les services de l'ACP entre le 20 juillet et le 26 novembre 2012 et qui a donné lieu, après un contradictoire oral et écrit, à la signature par M^{me} BOUHARIRA, chef de mission, d'un rapport de contrôle définitif le 8 mars 2013, le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a décidé, lors de sa séance du 22 mai 2013, d'ouvrir, à l'encontre de SG, la présente procédure disciplinaire ;

Questions préalables

1) Sur la violation des droits de la défense et du principe du contradictoire

2. Considérant que SG reproche au représentant du Collège de ne pas avoir répondu « à l'ensemble des points soulevés par SG dans son mémoire » ; qu'elle soutient que « Parmi les éléments restés sans réponse, figure notamment l'argument soulevé par [SG] selon lequel les dispositions relatives au droit au compte n'interdisent pas à [SG] de proposer l'offre Générés aux personnes titulaires de SBB lorsqu'elle leur semble adaptée. [SG] fait valoir que, non seulement aucun texte législatif ou réglementaire ne vient poser une telle interdiction, mais que suivre la logique de la notification de griefs aboutit à la violation de deux principes d'ordre constitutionnel, à savoir le principe de la liberté de commerce et d'industrie et celui de la liberté contractuelle » ; que selon SG, le rapporteur n'y a pas davantage répondu ;

3. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 612-38 du COMOFI, la Commission veille au respect du caractère contradictoire de la procédure ; qu'à ce titre, elle s'assure que toutes les pièces sur lesquelles s'appuie la poursuite, dont les mémoires déposés par le représentant du Collège, sont communiquées à l'établissement mis en cause, qui doit disposer d'un délai suffisant pour présenter ses observations en défense ; que, cependant, le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire n'implique pas que la poursuite réponde de manière détaillée à toutes les observations développées en défense par l'établissement mis en cause ; qu'il appartient en revanche à la Commission de mettre en balance l'ensemble des arguments présentés devant elle et des réponses ou des silences qui leur ont été opposés ; qu'au demeurant, le représentant du Collège a répondu à l'argument de SG selon lequel les dispositions relatives au DAC ne lui interdisaient pas de proposer aux bénéficiaires du DAC son offre *Générés* ; que la législation sur le DAC, qui impose notamment aux établissements assujettis d'ouvrir un compte sur désignation de la Banque de France, apporte nécessairement au principe de liberté de commerce et d'industrie et de liberté contractuelle des restrictions motivées par des objectifs d'intérêt général ; qu'il n'appartient pas à la Commission, organe disciplinaire d'une autorité administrative indépendante, d'apprécier la compatibilité de ces restrictions avec les principes constitutionnels invoqués ;

2) Sur la charge de la preuve

4. Considérant que SG soutient que les observations du représentant du Collège ne lui permettent pas de se défendre dans le respect des droits fondamentaux de la défense et, plus largement, du droit au procès équitable, en raison du régime de la preuve mis en œuvre, basé sur la notion de « commencement de preuve », qu'il analyse, en outre, comme un ajout au grief ; qu'il s'agirait d'une transposition de la théorie du « faisceau d'indices », qui ne peut être légitimement employée en dehors des hypothèses et modalités autorisées par la jurisprudence ; que, plus spécifiquement, la poursuite n'établirait pas l'existence d'« indices graves, précis et concordants » mais se contenterait d'indices rendant le manquement « suffisamment vraisemblable » ; qu'enfin, la méthode consistant à analyser le taux de défaut à la règle à partir d'un échantillon de dossiers fournis par l'établissement, pour établir un manquement, ne pourrait constituer le fondement d'une sanction disciplinaire dans la mesure où elle pourrait être regardée comme une administration déloyale de la preuve, prohibée par l'article 6 §1^{er} de la CESDHLF ;

5. Considérant que, pour chaque grief, la Commission vérifie si l'Autorité poursuivante rapporte la preuve des manquements reprochés ; qu'elle estime que celle-ci s'est acquittée de cette charge lorsque des éléments apportés par elle rendent un manquement suffisamment vraisemblable et que

la personne mise en cause s'abstient de fournir les preuves contraires qu'elle possède ou est tenue de posséder ; que cette démarche, dite de la « dialectique de la preuve », est distincte de celle du « faisceau d'indices » invoquée par SG et auquel il est recouru notamment en matière de manquement d'initié ; qu'en ce qui concerne la méthode de l'échantillonnage ou du sondage, admise par le Conseil d'État notamment en matière fiscale (voir par exemple CE, 27 mars 2000, *SARL Maurel et fils*, n° 187703) ou, à propos d'une sanction prononcée par la Commission bancaire (30 juillet 2003, *Comptoir français de l'or*, n° 248686), la Commission des sanctions en a précisé les conditions d'utilisation dans ses décisions *BPCA* (10 janvier 2013, n° 2012-04 et 2012-04 bis) et *Arca Patrimoine* (18 juin 2013, n° 2012-07) ; que la mission de contrôle a respecté les conditions posées par la Commission en communiquant la liste des dossiers et anomalies qui y ont été constatés et en ne faisant porter les pourcentages obtenus que sur l'échantillon examiné ; que c'est à l'occasion de l'examen des griefs auquel il est procédé ci-après, notamment le grief 1, que seront examinées, le cas échéant, les critiques plus précises de l'établissement quant aux méthodes de contrôle et à l'administration de la preuve ;

3) Sur la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines

6. Considérant que SG rappelle que ce principe « implique que le législateur définisse, pour les sanctions dont le régime relève de sa compétence, les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et détermine les sanctions qui leur sont applicables » (Conseil d'État, 16 juillet 2010, n° 321056) ; qu'en se contentant de faire référence (i) à des « manuels de procédure » dans son article 40, sans en définir le contenu, et (ii) à l'existence de « moyens suffisants » dans son article 9, sans définir ce qu'il convient d'entendre par cette expression, le règlement n° 97-02 instaure une règle particulièrement vague dont l'appréciation est nécessairement empreinte d'une subjectivité beaucoup trop marquée pour exclure l'arbitraire de la répression ; que l'utilisation de ces articles pour qualifier certains griefs, en l'espèce les griefs 6 et 9, aboutirait à une méconnaissance du principe de la légalité des délits et des peines qui implique, selon une jurisprudence constante, que « le législateur définisse, pour les sanctions dont le régime relève de sa compétence, les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et détermine les sanctions qui leur sont applicables » ;

7. Considérant que l'exigence de précision dans la définition des délits n'a pas la même portée en matière de sanctions administratives et de sanctions pénales ; qu'ainsi, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont jugé qu'« appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent » (CC, 2013-332, QPC, 12 juillet 2013, *M^{me} Agnès B*) ; que, sur ce fondement, le Conseil d'État a récemment écarté une question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause les dispositions du COMOFI qui constituent le fondement du règlement n° 97-02 (CE, 15 janvier 2014, *Société UBS France SA*, n° 371585) ; que l'obligation d'élaborer des manuels de procédure qui « doivent notamment décrire les modalités d'enregistrement, de traitement et de restitution des informations, les schémas comptables et les procédures d'engagement des opérations » et être adaptés aux différentes activités, est précisée, à l'article 40 de ce règlement, en des termes permettant aux établissements de crédit d'en connaître la teneur ; que, s'agissant de l'article 9 du même règlement, les « moyens suffisants » évoqués sont explicités au second alinéa comme devant permettre de « mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limités que possible » ; qu'ainsi, les exigences résultant de ces articles sont définies en des termes suffisamment clairs et précis pour être dénuées de toute ambiguïté ; que l'exception soulevée ne peut donc qu'être écartée ;

Au fond

8. Considérant que les griefs notifiés seront examinés selon la répartition suivante, retenue par le rapporteur :

1. Sur la mise en œuvre opérationnelle des dispositions régissant le droit au compte
 - 1.1. *Sur la politique d'ouverture de compte dans le cadre du droit au compte (grief 1)*
 - 1.2. *Sur les modalités d'ouverture des comptes dans le cadre du droit au compte (grief 2)*
 - 1.3. *Sur les services fournis aux titulaires d'un compte ouvert dans le cadre du droit au compte (grief 3)*
 - 1.4. *Sur la tarification appliquée aux services bancaires dits « de base » (ci-après SBB) (grief 4)*
 - 1.5. *Sur les clôtures de comptes ouverts dans le cadre du droit au compte (grief 5)*
2. Sur le dispositif de contrôle interne
 - 2.1. *Sur les procédures mises à disposition des collaborateurs (grief 6)*
 - 2.2. *Sur l'identification des comptes ouverts dans le cadre du droit au compte (grief 7)*
 - 2.3. *Sur le dispositif de contrôle permanent (grief 8)*
 - 2.4. *Sur le dispositif de contrôle périodique (grief 9).*

1. Sur la mise en œuvre opérationnelle des dispositions régissant le droit au compte

1.1. Sur la politique d'ouverture de compte dans le cadre du droit au compte (grief 1)

9. Considérant que les dispositions des articles L. 312-1, D. 312-5 et D. 312-6 du COMOFI confèrent à toute personne pour laquelle la Banque de France a désigné un établissement de crédit dans le cadre du dispositif DAC le droit de se voir ouvrir un compte de dépôt par cet établissement et de disposer gratuitement des SBB ;

10. Considérant que, **selon le grief 1**, SG n'a pas ouvert de comptes dans le cadre du DAC à toutes les personnes pour lesquelles elle avait été désignée à cette fin par la Banque de France ; qu'ainsi, alors que la Banque de France, entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2012, a désigné SG 6534 fois, seules 1257 personnes physiques et morales (soit 19,24 % du nombre de désignations) se sont vu ouvrir dans ses livres un compte de dépôt relevant du dispositif du DAC ; que pour chercher à expliquer une partie de cet écart, la mission de contrôle s'est intéressée aux ouvertures de comptes dans le cadre de l'offre tarifée *Généris* ; qu'elle a constaté que, sur 110 comptes relevant de cette offre ouverts en Île-de-France entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2012, 54 dossiers (soit 49,09 %) contenaient une lettre de désignation de SG par la Banque de France ; qu'enfin, sur 417 dossiers contrôlés, identifiés par SG comme relevant du dispositif du DAC et comportant une lettre de désignation de SG par la Banque de France, 9 comptes, après exclusion d'un dossier de personne physique dont SG a précisé dans sa réponse qu'il avait été ouvert avec les SBB et que le client était ensuite volontairement sorti de ce dispositif, ont été ouverts dans le cadre d'une offre « packagée » et tarifée ;

11. Considérant que si SG allègue que l'écart entre le nombre de désignations dont elle a fait l'objet au titre du DAC et celui des ouvertures consécutives de comptes DAC ne peut permettre d'établir un manquement, car il ne repose que sur une déclaration de sa part lors du contrôle, elle n'a ni au stade de la réponse au projet de rapport de contrôle ni au stade de la procédure contradictoire devant la Commission, indiqué que la mention de cet écart résulterait d'une erreur de la mission d'inspection ou fourni des éléments permettant de corriger ce chiffre ; qu'en l'absence

d'éléments probants conduisant à réduire le périmètre de ce manquement, celui-ci porte donc sur le défaut d'ouverture de 5277 « comptes DAC » ; que si SG soutient que ce grief est inconciliable avec le grief 7, celui-ci ne porte que sur le défaut de détection des comptes ouverts dans le cadre du DAC au bénéfice de la clientèle professionnelle, soit 2 % de la clientèle DAC selon les indications de SG (*cf.* paragraphe 2.2., *infra*) ; que les textes organisant le DAC, qui visent une population par hypothèse fragile, prévoient l'obligation, pour l'établissement désigné, d'ouvrir un compte de dépôt à la personne concernée et de lui fournir gratuitement les SBB, ce dont il se déduit que la prestation fournie après contact entre l'établissement et cette personne ne peut être différente qu'en cas de renonciation ou de demande expresse de services supplémentaires de la part de cette dernière, renonciation ou demande dont il appartient à l'établissement de pouvoir justifier ; qu'il en résulte aussi que si l'établissement propose ou accepte de fournir des services supplémentaires au client bénéficiant du DAC, il doit mettre en place les dispositifs tarifaires et organisationnels propres à isoler le prix des services supplémentaires offerts et utilisés, de manière que puisse en être appréciée l'ampleur relative ; que si l'offre *Généris*, facturée 2,90 euros par mois, contient à la fois plusieurs des SBB, dont une carte à autorisation systématique *VPay SBB*, et d'autres prestations extérieures au champ des SBB, elle ne permet pas d'isoler le prix des services supplémentaires ainsi offerts ; que le manquement est établi en l'espèce au vu des éléments fournis par la poursuite, auxquels l'établissement ne répond pas efficacement, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que les clients concernés auraient été forcés de souscrire à une telle offre ni même influencés pour ce faire ; qu'ainsi, le grief 1 est établi ;

1.2. Sur les modalités d'ouverture des comptes dans le cadre du droit au compte (grief 2)

12. Considérant que, **selon le grief 2**, sur 417 dossiers contrôlés relevant du dispositif DAC, 403 dossiers ne comportaient aucune déclaration sur l'honneur attestant de l'absence de détention d'un compte de dépôt par le demandeur ;

13. Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 312-1 du COMOFI prévoit que l'ouverture d'un compte dans le cadre du DAC « *intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte* » ; que, cependant, le défaut de cette déclaration dans un dossier client d'un établissement ayant fait l'objet d'une telle désignation ne peut fonder une sanction à son encontre, dès lors que c'est à la Banque de France qu'il appartient de vérifier la présence de cette attestation avant de faire usage de son pouvoir de désignation après refus par le premier établissement sollicité ; que le grief 2 doit donc être écarté ;

1.3. Sur les services fournis aux titulaires d'un compte ouvert dans le cadre du droit au compte (grief 3)

14. Considérant qu'aux termes des articles L. 312-1 et D. 312-5 du COMOFI, toute personne pour laquelle la Banque de France a désigné un établissement de crédit dans le cadre du dispositif du DAC doit pouvoir disposer des SBB, lesquels comprennent notamment « *une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise* » ;

15. Considérant que, **selon le grief 3**, bien que les procédures internes de SG mentionnent parmi les services proposés aux bénéficiaires du DAC une carte de paiement à autorisation systématique conformément aux dispositions de l'article D. 312-5 précité, 72 des 417 comptes contrôlés relevant du DAC n'ont pas été équipés de cette carte ou pas de manière concomitante à l'ouverture du compte, sans qu'aucun élément ne vienne justifier que cette situation résulte d'une demande du

client ; qu'en outre, certains des titulaires de ces comptes équipés de ladite carte se la sont vu retirer sans qu'une nouvelle carte au moins équivalente ne leur soit attribuée ;

16. Considérant qu'en ce qui concerne tout d'abord les 6 comptes de personnes physiques (**grief 3.1**) dont il est constaté dans le rapport de contrôle qu'ils n'ont jamais été équipés de la carte de paiement prévue, SG rappelle à juste titre qu'ainsi que la Commission l'a déjà estimé, tout titulaire du DAC peut demander à ne pas bénéficier d'un des SBB prévus par la loi ; que, cependant, il appartient alors à l'établissement d'être en mesure de justifier de la manifestation d'un tel refus ; que SG n'apporte aucun élément établissant le refus allégué des clients concernés de disposer d'une carte à autorisation systématique ; que l'impossibilité matérielle d'apporter cette preuve, qui selon SG résulterait du processus de souscription de la carte bancaire en place dans le cadre du DAC au sein de l'établissement, est imputable à son organisation interne et ne saurait donc être retenue à titre de justification ; que la circonstance que, selon ses procédures, ses conseillers clientèle seraient « *obligés* » de proposer aux titulaires du DAC de souscrire à une telle carte, n'établit pas la réalité du refus des intéressés ; qu'ainsi que le souligne la poursuite, la délivrance de cette carte n'étant pas paramétrée par défaut dans l'outil informatique, son absence peut résulter d'une erreur du conseiller ; que cette première partie du grief, qui est constituée, doit cependant être relativisée compte tenu du faible nombre de clients pour lesquels le manquement est établi par la poursuite (1,43 % de l'échantillon) ;

17. Considérant qu'en deuxième lieu (**grief 3.2**), il est constaté dans le rapport de contrôle que 32 comptes de personnes physiques et 6 comptes de personnes morales ne se sont pas vu attribuer la carte de paiement dite *VPay SBB* concomitamment à l'ouverture du compte ; que d'une part, sur observation de l'établissement formulée au cours de l'instruction concernant la confusion opérée par la mission de contrôle entre la date de signature du contrat carte et la date de souscription de la carte de paiement concernée, la poursuite a admis que le délai observé par la mission entre l'ouverture du compte DAC et le moment où il a été équipé de cette carte a pu être majoré de quelques jours ; qu'il convient par conséquent de se reporter aux données produites par SG à ce sujet ; que, dans la plupart des dossiers mentionnés, le délai constaté est inférieur à 10 jours, ce qui conduit à écarter le reproche pour ce qui les concerne, compte tenu des contraintes techniques et administratives relatives à la confection et à la remise de la carte et dès lors qu'un tel délai n'a pas pour effet de priver le bénéficiaire d'un moyen de paiement pendant une durée qui lui serait préjudiciable ; qu'il n'en va en revanche *a priori* pas de même s'agissant des autres comptes mentionnés par le grief, pour lesquels les délais constatés sont compris entre un mois et plus d'un an (comptes visés aux lignes 1, 9, 18, 20, 27, 33 et 34 du tableau produit par SG), sans qu'aient d'incidence à cet égard les retards de délivrance qui peuvent être constatés pour des comptes autres que ceux relevant du DAC ; que, cependant, pour les comptes visés aux lignes 18 et 20 du même tableau, SG montre que le délai en cause a été en réalité très court ; que ses explications conduisent à exclure également le compte mentionné à la ligne 33 du tableau ; qu'en revanche SG n'a pu justifier le retard constaté pour les comptes visés aux lignes 9, 27 et 34, tandis que l'explication donnée pour le compte visé à la ligne 1 (relative au choix du client d'une carte *VPay classique* le 25 janvier 2011 alors que le compte avait été ouvert 11 mois plus tôt) ne permet pas d'établir que le client a pu bénéficier dans un délai raisonnable de la carte *VPay SBB* ou d'une autre carte ; que dans un périmètre ainsi fortement réduit aux 4 dossiers mentionnés aux lignes 1 (11 mois), 9 (6 mois), 27 (1 mois et demi) et 34 (2 mois) du tableau produit par SG, la deuxième partie du grief est fondée ;

18. Considérant qu'en troisième lieu (**grief 3.3**), il a été constaté que 28 comptes ouverts à des personnes physiques se sont vu priver de leur carte à autorisation systématique sans pour autant qu'une autre carte au moins équivalente leur ait été attribuée ; que, selon le grief, la justification

avancée par SG selon laquelle ce retrait serait dû à une inscription au fichier de la Banque de France pour usage abusif ne serait pas acceptable ;

19. Considérant que le dispositif DAC permet notamment aux personnes concernées de disposer d'une carte à autorisation systématique ; qu'en l'absence de dispositions légales encadrant son retrait, celui-ci ne saurait intervenir, sauf demande du titulaire, qu'en cas de fraude de sa part ou si le compte, qui doit normalement fonctionner en position créditrice, a présenté un solde débiteur, du fait de l'usage de la carte par le titulaire et autrement que de manière ponctuelle et limitée ;

20. Considérant que SG ne peut être regardée comme ayant satisfait à ses obligations que si elle établit que chacun des retraits de carte a été effectué dans le cadre ci-dessus défini, ce qu'elle ne fait que pour 2 des 28 cas visés par le grief (comptes visés aux lignes 4 et 28 du tableau produit), pour lesquels un solde débiteur significatif a été constaté et ne résulte pas de la facturation de frais bancaires ; que, par ailleurs, les coordonnées de 2 autres de ces comptes ne correspondent pas à un compte ouvert dans ses livres (comptes visés aux lignes 3 et 14) ; que les titulaires de 3 des comptes mentionnés sont décédés (lignes 9, 11 et 13) ; qu'en revanche, s'agissant des 21 autres comptes DAC, l'apparition d'un solde débiteur ponctuel ou d'un solde débiteur engendré notamment par le prélèvement réitéré de frais bancaires (comptes visés aux lignes 1, 2, 6, 7, 10, 16, 18, 21, 22, 23, 24, 25 et 27) ou résultant de frais bancaires non explicités (compte mentionné à la ligne 12) ne permettent pas de justifier un retrait de la carte, en l'absence de fraude ou de comportement répréhensible du client ; que ne peuvent pas davantage justifier suffisamment ce retrait l'absence d'opération pendant une certaine durée (comptes visés aux lignes 5, 8, 26), la remise d'un chèque de montant élevé (compte visé à la ligne 15), un dépassement d'autorisation, laquelle n'est pas censée être donnée dans le cadre du DAC (compte visé à la ligne 20), la clôture d'un compte alors que le délai de préavis n'a pas été respecté (compte à la ligne 19), ou encore un usage abusif non démontré (compte visé à la ligne 17) ; qu'ainsi cette partie du grief est établie pour ces derniers cas ;

21. Considérant que sous réserve de la réduction de périmètre affectant ses trois parties, surtout les deux premières, le grief 3 est donc établi ;

1.4. Sur la tarification appliquée aux services bancaires de base (grief 4)

22. Considérant qu'aux termes de l'article D. 312-6 du COMOFI : « *toute personne physique ou morale domiciliée en France ayant ouvert un compte de dépôt auprès d'un établissement désigné selon la procédure définie au deuxième alinéa de l'article L. 312-1 peut bénéficier des services bancaires mentionnés à l'article D. 312-5 sans contrepartie contributive de sa part* » ;

23. Considérant que **le grief 4** reproche à SG que, en contradiction avec les dispositions des articles L. 312-1 et D. 312-6 du COMOFI, 42 des 46 dossiers « personnes morales » contrôlés (soit 91,30 %) font apparaître une tarification pour un ou plusieurs SBB ; qu'ainsi, 37 comptes ont fait l'objet de prélèvements de frais de tenue de compte, 34 de frais sur des paiements par prélèvement, TIP ou virement bancaire et 18 de frais pour chèques de banque en méconnaissance du principe de gratuité de deux formules par mois ; que SG a reconnu, en cours de procédure, la perception de ces frais tout en relativisant la portée, soulignant qu'elle ne concerne que les personnes morales, soit 2 % des bénéficiaires de SBB au maximum, et en la liant étroitement à la défaillance des modalités d'identification des comptes ouverts aux personnes morales visées au grief 7 ci-après ; que SG a par ailleurs indiqué avoir pris des mesures pour, d'une part, rembourser les titulaires des 37 des comptes visés par le rapport de contrôle, tandis que 5 d'entre eux ont depuis été clos et, d'autre part, procéder à l'identification des comptes DAC ouverts aux personnes morales, afin d'éviter que la situation ne se reproduise ;

24. Considérant que si les clients concernés représentent une faible proportion des clients DAC de SG, il incombait cependant à celle-ci de se conformer aux dispositions légales et réglementaires applicables en la matière et, par conséquent, de délivrer gratuitement les SBB à l'ensemble des bénéficiaires de ce dispositif, ce qu'elle n'a pas fait ; que les engagements relatifs au remboursement des intéressés, qui, selon les indications fournies par SG, ne visent au demeurant que les comptes identifiés dans le cadre du contrôle et non l'ensemble des comptes DAC des personnes morales ayant pu faire l'objet d'une facturation, de même que les mesures destinées à renforcer les procédures, sont sans incidence sur la constitution du grief ; que le grief 4, qui repose sur des faits distincts de ceux dont est tiré le grief 7, est établi ;

1.5. Sur les clôtures de comptes ouverts dans le cadre du droit au compte (grief 5)

25. Considérant qu'aux termes du septième alinéa de l'article L. 312-1 du COMOFI, « *Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de deux mois doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte* » ;

26. Considérant que **le grief 5** fait reproche à SG d'avoir méconnu ces dispositions, en ce que, sur les 28 comptes clos à son initiative et contrôlés, 26 clôtures (soit 92,85 %) ne respectaient pas les formes prescrites : qu'ainsi, (i) 11 des dossiers concernés ne contenaient pas la copie de la lettre de clôture adressée au titulaire du compte (**grief 5.1**), (ii) parmi les 17 dossiers dans lesquels cette lettre était présente, 12 lettres ne comportaient aucune motivation de la clôture (**grief 5.2**) et (iii) 24 dossiers ne contenaient pas de copie de la lettre d'information à la Banque de France (**grief 5.3**) ;

27. Considérant que le contrôle du respect des obligations de notification d'une décision motivée implique que l'établissement conserve un double des courriers adressés ; que, selon SG, le logiciel d'assistance dit « NACRE » mis à la disposition de ses conseillers par SG prévoit l'historisation dudit envoi et la consultation possible au format PDF des courriers envoyés, de sorte que son utilisation par les conseillers garantirait techniquement le respect de l'obligation de l'envoi d'une lettre motivée de clôture au titulaire du compte ainsi que d'une lettre d'information à la Banque de France, cet envoi étant « automatique » ; que, cependant, l'existence de cette application ne peut suffire à assurer le respect de l'exigence précitée, dès lors que SG n'est pas en mesure de produire les courriers par lesquels elle a clos les comptes de 8 personnes physiques et de 3 personnes morales, carence qui fait l'objet de la première partie du grief ; que des copies d'écran faisant seulement apparaître l'indication selon laquelle cet envoi a été fait ne peuvent constituer une preuve suffisante ; que la production, dans les dernières écritures de SG, d'une lettre concernant l'un de ces comptes, faisant référence à une lettre de clôture sans que celle-ci ne soit produite, ne peut conduire à réduire le périmètre du grief ; que SG ne produit pas davantage les courriers qui informent la Banque de France de la clôture des 24 comptes visés par la troisième partie de ce même grief ; que les griefs 5.1 et 5.3 sont par conséquent établis ;

28. Considérant, par ailleurs, qu'ainsi que la Commission l'a déjà souligné, ne peuvent être admises, à titre de motivation, des mentions du type « *nous n'avons plus convenance à maintenir nos relations contractuelles* » ; que toutes les lettres de clôture produites par SG comportent cette mention ; que la circonstance que cette irrégularité résulterait du non-respect par les conseillers clientèle des procédures internes de SG est sans conséquence sur le grief ; que le modèle de lettre produit par SG n'est pas de nature à remettre en cause le constat de la mission de contrôle ; que le

grief 5.2 est fondé ; que, par suite, le grief 5, bien qu'il porte sur un échantillon réduit de clôtures de comptes, est établi en toutes ses parties ;

2. Sur le dispositif de contrôle interne

2.1. Sur les procédures mises à disposition des collaborateurs (grief 6)

29. Considérant que l'article 40 du règlement n° 97-02 impose aux entreprises assujetties d'élaborer et de tenir à jour des manuels de procédures relatifs et adaptés à leurs différentes activités ; que, sur ce fondement, **le grief 6** fait reproche à SG, d'une part, de ne pas avoir intégré plusieurs évolutions législatives et réglementaires dans sa documentation interne et ses procédures en vigueur sur le thème du DAC et, d'autre part, d'avoir laissé persister dans ces documents des lacunes de nature à altérer la bonne application des dispositions législatives et réglementaires en la matière ;

30. Considérant que s'analyse comme un manuel de procédure au sens du règlement n° 97-02 tout document produit et diffusé par un établissement en vue de définir les conditions dans lesquelles ses services et agents doivent accomplir leurs activités ; que l'article 40 du règlement n° 97-02 imposant aux établissements bancaires de disposer de manuels de procédures adaptés et relatifs à leurs différentes activités, c'est non seulement leur absence mais aussi le caractère incomplet, erroné ou contradictoire du ou des documents qui en tiennent lieu qui peut être sanctionné, ces défauts étant source d'erreurs dans le traitement des dossiers sur lesquels il porte ; que le faible nombre de clients concernés par une procédure est sans conséquence sur la nécessité de tenir à jour le ou les manuels s'y rapportant ;

31. Considérant que l'instruction n° 4466 du 31 août 2006 intitulée « *Le droit au compte et le service bancaire de base* » et le « Manuel pratique », en particulier son fascicule 7, constituent les manuels de procédure dont SG disposait au moment du contrôle en matière de DAC ; qu'à cette date, l'instruction n° 4466 ne mentionnait pas les évolutions législatives et réglementaires relatives au DAC postérieures à sa diffusion en 2006 ; que, cependant, il ressort du dossier que les informations figurant dans le fascicule 7 palliaient l'essentiel des manques de l'instruction n° 4466 ; que, pour le surplus, si le caractère légal du préavis de 60 jours avant la clôture d'un compte DAC n'y était pas mentionné, cela n'a pu avoir de conséquence pratique puisque cette instruction mentionnait un délai conventionnel de 60 jours, dont la durée et le caractère légal étaient affirmés par le fascicule 7 ; que la mention erronée de la délivrance d'une « carte bleue nationale » et non d'une carte à autorisation systématique *Vpay SBB* ne paraît pas avoir pu conduire à priver les clients DAC d'un SBB ; qu'ainsi, si les manuels de procédure dont SG disposait au moment du contrôle comportaient des imperfections, le grief 6 doit être sensiblement relativisé ;

2.2. Sur l'identification des comptes ouverts dans le cadre du droit au compte (grief 7)

32. Considérant que le a) de l'article 5 du règlement n° 97-02 impose la mise en place d'un système de contrôle des opérations et des procédures internes ayant notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de vérifier que les opérations réalisées par l'entreprise, ainsi que l'organisation et les procédures internes, sont conformes aux dispositions en vigueur propres aux activités bancaires et financières ; que, **selon le grief 7**, l'absence d'identification des comptes ouverts dans le cadre du DAC à des personnes morales ne permet pas de servir de base fiable aux contrôles à réaliser sur cette activité dans la mesure où de

nombreux comptes de personnes morales se sont vu appliquer par SG une tarification indue sur un ou plusieurs SBB ;

33. Considérant que la faible part que représente la clientèle visée par le grief (2 % des comptes ouverts dans le cadre du DAC) ne peut justifier une absence d'identification de ces comptes, dès lors qu'un défaut d'identification se traduit inmanquablement par la facturation au client de frais indus ; que « l'approche par les risques » invoquée par l'établissement ne peut conduire à commettre des manquements à des dispositions légales, qui imposent en l'espèce que tous les clients concernés par le DAC disposent de SBB sans contrepartie contributive ; qu'au demeurant, une telle approche conduit nécessairement à identifier les comptes DAC des personnes morales pour éviter la facturation par l'établissement de frais indus ; que la mise en place annoncée d'un dispositif informatique permettant d'identifier ces clients apparaît comme une mesure de régularisation, sans conséquence sur le grief ; que celui-ci ne porte pas spécifiquement sur l'absence de développements informatiques à cette fin mais sur l'absence de tout dispositif permettant d'identifier les clients personnes morales ayant un compte DAC et de contrôler que les règles relatives à ces comptes leur sont bien appliquées ; qu'ainsi, le grief 7 est établi ;

2.3. Sur le dispositif de contrôle permanent (grief 8)

34. Considérant que, sur le fondement du même paragraphe de l'article 5 du règlement n° 97-02, **le grief 8** reproche au dispositif de contrôle permanent de premier et de second niveau de SG de ne pas permettre de vérifier le respect de ses obligations en matière de DAC ; qu'ainsi :

- (i) si des contrôles de premier et de second niveaux portant sur un échantillon d'entrées en relation sont respectivement réalisés par les responsables d'agence et les « pôles services clients », ces contrôles portent sur tout type de compte et ne visent pas nécessairement les ouvertures réalisées dans le cadre du DAC ; aucun point de contrôle ne permet notamment de vérifier (i) l'ouverture effective d'un compte DAC pour tout détenteur d'une lettre de désignation de la Banque de France, (ii) la présence de l'attestation sur l'honneur de non-détention d'un autre compte signée par le client et (iii) la délivrance des SBB à titre gratuit ;
- (ii) aucun dispositif de contrôle permanent de premier et de second niveau ne vise à s'assurer de l'octroi effectif des SBB et de leur gratuité en cours du fonctionnement du compte ;
- (iii) si des contrôles de premier et de second niveaux sont réalisés sur la clôture des comptes, ils ne visent pas nécessairement les clôtures réalisées dans le cadre du DAC, de sorte qu'aucun point de contrôle ne porte sur (i) l'envoi d'une lettre de notification de la clôture au client et d'une lettre à la Banque de France pour information, (ii) la présence de la motivation de la clôture dans la notification susmentionnée et (iii) le respect du préavis légal de clôture de deux mois ;

35. Considérant que si les établissements assujettis peuvent adopter le dispositif de contrôle de leur choix et définir les points sur lesquels les contrôles doivent systématiquement porter, l'organisation et les modalités retenues doivent permettre la vérification du respect des obligations édictées par la loi et les règlements ; que les spécificités d'une clientèle faisant l'objet d'une réglementation particulière en ce qui concerne les services bancaires auxquels elle a droit, en l'espèce les bénéficiaires du DAC, peuvent rendre nécessaires une spécialisation du contrôle et une adaptation de ses modalités ;

36. Considérant, en premier lieu, que si SG soutient s'être dotée d'un dispositif de contrôle permanent de premier niveau, mis en œuvre par les directeurs d'agence, ce dispositif est fondé, dans un premier temps, sur une sélection de comptes relevant tant de formules classiques que du DAC et ne garantit pas un contrôle effectif des entrées en relation dans le cadre du DAC, compte tenu du faible nombre, dans une agence, d'ouvertures de comptes relevant de ce dispositif par rapport au

nombre d'ouvertures de comptes classiques ; qu'en outre, si un compte relevant du DAC devait être sélectionné à l'occasion d'un tel contrôle, les questions posées ne permettraient pas, en raison de leur caractère général, une réelle vérification du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière ; que, par ailleurs, SG ne fait valoir aucun élément de nature à remettre en cause la partie du grief relative à l'absence de contrôle permanent de premier niveau sur les modalités de fonctionnement et de clôture des comptes relevant du DAC ; que SG n'indique pas non plus quels contrôles sont effectués pour vérifier qu'un compte DAC est effectivement ouvert au client pour lequel l'établissement a fait l'objet d'une désignation par la Banque de France ; que, cependant, en raison de la fragilité de la clientèle concernée et des règles particulières prévues à son égard, les modalités d'ouverture, de fonctionnement et de clôture de ces comptes doivent être spécialement contrôlés ;

37. Considérant, en second lieu, que si SG a affirmé lors de la mission de contrôle que le contrôle permanent de second niveau était assuré par les « pôles services clients », elle l'a attribué au « responsable commercial local » (RCL) au cours de la procédure disciplinaire ; que les modalités d'intervention du RCL, résumées dans l'instruction n° 010387 et qui sont généralement mises en œuvre par l'établissement dans le cadre du contrôle permanent de second niveau, ne permettent pas d'apprécier concrètement les actions menées, outre qu'il n'en existe aucune déclinaison opérationnelle susceptible de prendre en compte les particularités du DAC ;

38. Considérant qu'ainsi, le dispositif adopté par SG en matière de contrôle des comptes relevant du DAC est insatisfaisant tant au premier qu'au second niveau, en l'absence d'examen prenant en compte les caractéristiques propres au régime du DAC ; que le grief 8 est établi dans sa totalité, sous réserve de la réduction de périmètre consécutive à l'abandon par la poursuite du reproche relatif à la nécessité de contrôler la présence de l'attestation sur l'honneur dans les dossiers de clients bénéficiaires du DAC ;

2.4. Sur le dispositif de contrôle périodique (grief 9)

39. Considérant que le b) de l'article 6 du règlement n° 97-02 impose aux banques de faire en sorte, selon des modalités adaptées à leur taille et à la nature de leurs activités, que le contrôle périodique de la conformité des opérations, du niveau de risque effectivement encouru, du respect des procédures, de l'efficacité et du caractère approprié des dispositifs de contrôle permanent, soit assuré au moyen d'enquêtes par des agents au niveau central et, le cas échéant, local, autres que ceux qui sont en charge du contrôle permanent ; que le deuxième alinéa de l'article 9 du même règlement leur impose d'affecter au contrôle périodique des moyens suffisants pour mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limité que possible, un programme des missions de contrôle devant être établi au moins une fois par an en intégrant les objectifs annuels de l'organe exécutif et de l'organe délibérant en matière de contrôle ; que, sur le fondement de ces dispositions, **le grief 9** reproche à SG qu'au moment du contrôle, aucune mission de contrôle périodique menée par la direction de contrôle périodique n'avait traité, directement ou dans le cadre d'un contrôle plus large, du respect des dispositions relatives au DAC ;

40. Considérant que, pour contester ce grief et illustrer la réalisation de tels contrôles, SG a produit l'extrait des constats et préconisations du contrôle périodique sur le dispositif DAC dans l'agence de Paris-Madeleine ; que, toutefois, cet extrait est daté du 18 janvier 2013, date de l'envoi du projet de rapport de contrôle, et ne comporte aucune indication quant à la date à laquelle ce contrôle périodique a été décidé et réalisé ; qu'à cette date, la mission de vérification sur place, qui avait débuté le 20 juillet 2012, était achevée ; qu'en l'absence au dossier d'informations transmises par l'établissement pour attester de la réalisation, antérieurement au contrôle de l'ACPR, d'autres

contrôles périodiques traitant du respect des dispositions légales relatives au DAC, le grief 9 doit être regardé comme établi ;

Conclusion

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que SG n'avait pas, à la date du contrôle, pris toutes les mesures d'organisation et de contrôle interne propres à assurer la correcte application de l'ensemble de ses obligations vis-à-vis des bénéficiaires du « droit au compte » institué par la loi, dispositif auquel la profession bancaire a manifesté son adhésion ; qu'en particulier, SG n'établit pas que c'est par un choix délibéré de leur part que de nombreux clients pour lesquels elle avait fait l'objet d'une désignation par la Banque de France se sont vu ouvrir un compte relevant non du droit au compte, qui implique la fourniture gratuite des services bancaires de base, mais de son offre de base tarifée *Généris* ; que même si, d'une part, le dossier ne fait ressortir aucune volonté de méconnaître ces obligations et si, d'autre part, l'établissement a engagé certaines actions pour remédier aux insuffisances constatées, il reste que la population particulièrement défavorisée concernée par cette législation appelait une attention particulière ; que dans ces conditions, et eu égard à l'assise financière de SG, les manquements constatés, pour la plupart établis même si certains sont à relativiser, justifient le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 2 millions d'euros ; que le préjudice résultant d'une publication de la présente décision en y faisant apparaître le nom de l'établissement ne paraît pas disproportionné par rapport aux manquements réprimés ; que la demande de SG que cette publication, qui ne risque pas non plus de perturber les marchés financiers, n'ait lieu que sous une forme non-nominative, doit donc être rejetée ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est prononcé un blâme à l'encontre de la SOCIETE GENERALE, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 2 millions d'euros.

Article 2 : La présente décision sera publiée au registre de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et pourra être consultée au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission des sanctions

[Rémi BOUCHEZ]
Conseiller d'État

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 IV de l'article L. 612-16 du COMOFI.