

BANQUE CHAABI DU MAROC
(BCDM)

Procédure n° 2024-01

Blâme et sanction pécuniaire de
250 000 euros
Publication sous une forme
nominative pendant 5 ans

Audience du 16 octobre 2025

Décision rendue le 7 novembre 2025

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉSOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 20 juin 2024 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 de sous-collège sectoriel de la banque, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la banque Chaabi du Maroc (ci-après la « BCDM ») ;

Vu la notification des griefs du 20 juin 2024 ;

Vu les mémoires en défense des 27 septembre 2024, 22 janvier 2025 et du 27 mars 2025, par lesquels la BCDM demande à la Commission des sanctions (i) d'écartier ou, à tout le moins, de fortement relativiser les griefs qui lui ont été notifiés et (ii), si une sanction devait être prononcée, de tenir compte de sa situation financière dégradée, du fait qu'elle a toujours agi en totale transparence avec ses régulateurs et qu'elle a déjà consacré d'importantes ressources à l'amélioration constante de son dispositif de LCB-FT ;

Vu les mémoires en réplique du 2 décembre 2024 et du 5 mars 2025, par lesquels le Collège, représenté par M. Christian Lajoie puis par M^{me} Agnès de Clermont-Tonnerre, maintient tous les griefs et estime que ces derniers mettent en évidence un non-respect étendu des dispositions législatives et réglementaires portant sur le contrôle interne et le dispositif de LCB-FT ;

Vu le rapport du 12 septembre 2025 de M. Georges Decocq, rapporteur, qui conclut que tous les griefs relatifs au dispositif de LCB-FT sont établis (griefs 3 à 7), le grief 7 dans un périmètre toutefois réduit, tandis que les griefs relatifs au contrôle interne sont écartés (griefs 1 et 2) ;

Vu les courriers du 12 septembre 2025 convoquant à l'audience les parties ainsi que la direction générale du Trésor et les informant de la composition de la Commission ;

Vu les observations présentées le 29 septembre 2025 par le Collège et la BCDM en réponse au rapport du rapporteur ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle signé le 4 janvier 2024 et le procès-verbal de l'audition de la BCDM réalisée à sa demande par le rapporteur le 5 juin 2025 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDHLF), notamment ses articles 6 et 7 ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 318-1 à L. 318-5, L. 561-2-1, L. 561-5-1, L. 561-6, L. 561-15, L. 561-16, L. 561-32, L. 561-36-1, L. 612-38, L. 612-39, L. 612-40, R. 612-35 et s., R. 561-12-1 et R. 561-38-4 ;

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, notamment ses articles 11, 12 et 38 ;

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 (ci-après « LCB-FT ») 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 4 et 13;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Pierre Collin, Président, M^{mes} Claire Castanet, Edith Sudre et Gaëlle Dumortier, et de M. François Rosier, membres de la Commission ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 16 octobre 2025 :

- M. Georges Decocq, rapporteur, assisté de M. Fabien Patris, son adjoint ;
- M^{me} de Clermont-Tonnerre, représentante du Collège, assistée de [...] adjoint à la directrice des affaires juridiques, de [...] adjoint à la cheffe du service des affaires institutionnelles et du droit public, et de [...] juriste au sein de ce service ; M^{me} de Clermont-Tonnerre a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire de 300 000 euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant 5 ans ;
- La BCDM, représentée par [...] son directeur général et [...] son directeur de la conformité et de la LCB-FT, et assistée [par] M^{es} Philippe Goutay et Charles Smith (cabinet JONES-DAY), préalablement informée de son droit de se taire par le Président ;

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

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Collin, Président, M^{mes} Claire Castanet, Edith Sudre, Gaëlle Dumortier, de M. François Rosier, membres de la Commission ainsi que de M^{me} Lysiane Dauphin, experte juridique au service de la Commission des sanctions, faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. La BCDM est la filiale française du groupe Banque Centrale Populaire du Maroc (« groupe BCP »), qui affichait en 2024 un total de bilan d'environ 54 milliards d'euros.

Le groupe BCP, issu du regroupement des Caisses populaires régionales du Maroc, a historiquement contribué à l'accompagnement bancaire des Marocains résidant en dehors du Maroc, appelés Marocains du Monde (ci-après « MDM »). C'est à cette fin, dans le cadre de l'article 13 de la convention de main-d'œuvre franco-marocaine du 1^{er} juin 1963, permettant aux

travailleurs marocains en France de pouvoir transférer au Maroc leurs économies dans le cadre de la législation et réglementation en vigueur, que le groupe BCP a créé, le 30 juin 1972, la BCDM.

Agrée en tant qu'établissement de crédit, cette dernière propose en France, ainsi que dans d'autres pays européens où elle a établi des succursales, une activité bancaire conventionnelle qui consiste en l'ouverture et la tenue de comptes courants ou d'épargne, l'offre de crédits et la fourniture de services de paiement, principalement des services de transfert de fonds.

Pour répondre aux besoins spécifiques des MDM, qui souhaitaient sécuriser leurs opérations de transfert de fonds vers le Maroc et pouvoir disposer dans leur pays d'origine de comptes bancaires, le groupe BCP a également offert à ces derniers la possibilité d'ouvrir des comptes dans ses livres depuis l'étranger. Les services bancaires du groupe BCP, conclus et exécutés au Maroc, étaient distribués initialement par les services consulaires marocains établis en Europe et dans des bureaux de représentation. A la fermeture de ceux-ci en 2010, cette activité historique d'intermédiation de services bancaires pour le compte de la BCP, appelée « activité MDM », a été transférée à la BCDM, qui l'a exercée aussi bien en France que dans les pays où elle disposait de succursales, à l'exception des Pays-Bas où ces opérations avec le Maroc ont été interdites dès 2011. Cette activité est devenue la principale source de revenus de la BCDM, puisqu'à la fin de 2022, les commissions perçues de la BCP en rémunération de ce service d'intermédiation bancaire représentaient 77% de son produit d'exploitation bancaire.

2. En 2014, la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale a introduit un cadre juridique spécifique pour l'exercice d'opérations de banque sur le territoire français par des établissements de crédit ayant leur siège social en dehors de l'Espace économique européen et bénéficiant de l'aide publique au développement de l'OCDE. Les articles L.318-1 à L. 318-5 du CMF, issus de cette loi, permettent ainsi aux organismes susvisés d'offrir des services bancaires en France à condition d'avoir reçu l'autorisation de l'ACPR. C'est dans ce contexte que la BCP a demandé le 27 octobre 2015 à l'ACPR l'autorisation requise par l'article L. 318-2 du CMF.

Compte tenu [d'une précédente sanction] pour des manquements dans le domaine de la LCB-FT, le Collège de l'ACPR a décidé, lors de sa séance du 9 novembre 2015, de n'autoriser la BCP à offrir, par le biais de la BCDM, des opérations de banque à des personnes physiques résidant en France que sous les trois conditions suspensives suivantes : i) la signature effective d'une convention de commercialisation entre la BCP et BCDM, ii) la communication au Secrétariat général de l'ACPR (SGACPR) d'un rapport de synthèse de l'audit interne de la BCDM attestant de la mise en œuvre effective des mesures correctrices des manquements en matière de LCB-FT ayant fait l'objet de la [précédente] sanction disciplinaire, iii) la validation des conclusions de ce rapport par une mission d'inspection de l'ACPR.

Un rapport de contrôle sur place signé le 9 mai 2017 ayant encore constaté des insuffisances dans le dispositif de LCB-FT, les conditions suspensives n'ont pu être levées par le Collège de l'ACPR que le 30 avril 2020.

3. [...] Le 12 décembre 2022, le SGACPR a rappelé à la BCDM que la portée de l'autorisation accordée dans le cadre de la loi du 7 juillet 2014 était limitée aux opérations bancaires fournies à des personnes physiques résidant en France et qu'elle devait, en conséquence, s'assurer du respect du cadre légal applicable dans l'Etat de chacune de ses succursales européennes pour l'exercice de l'activité MDM.

4. La BCDM dispose d'environ 400 salariés, dont 38 étaient, au moment du contrôle, affectés à la fonction conformité.

En 2023, elle a comptabilisé [plusieurs dizaines de milliers de] nouveaux clients, ce qui portait à environ [plusieurs centaines de milliers] son stock de clients, quasiment tous des particuliers personnes physiques, dont [une majorité de] clients occasionnels. La taille de son bilan était d'environ 400 millions d'euros, dont environ 57 millions d'euros de fonds propres. Elle avait réalisé au 31 décembre 2023 un produit net bancaire (PNB) de 52 millions d'euros et une perte de 1,365 millions d'euros.

Au 31 décembre 2024, la BCDM a de nouveau enregistré une perte de 3,5 millions d'euros, pour un PNB de 51 millions d'euros. Ses fonds propres sont évalués à 50,7 millions d'euros.

5. La BCDM a fait l'objet, du 7 février au 9 juin 2023, d'un contrôle sur place portant sur son dispositif de LCB-FT et la commercialisation des produits de sa société-mère, qui a donné lieu à la signature, le 4 janvier 2024, d'un rapport (ci-après « le rapport de contrôle »).

Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR a décidé, lors de sa séance du 31 mai 2024 d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie par une lettre du 20 juin 2024.

I- SUR LE CONTRÔLE INTERNE DE L'ACTIVITE DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS ET SERVIVES MDM DANS LES SUCCURSALES EUROPEENNES

Les griefs 1 et 2

6. Aux termes de l'article 38 de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, « *les entreprises assujetties mettent en place des procédures permettant de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective des actions visant à remédier à tout dysfonctionnement dans la mise en œuvre des obligations de conformité* ».

L'article 11 du même arrêté précise que « *Le contrôle interne a notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de : / (...) f) Vérifier l'exécution dans des délais raisonnables des mesures correctrices décidées au sein des entreprises assujetties* ».

7. Selon le **grief 1**, la BCDM a commercialisé *via* ses succursales aux Pays-Bas, en Belgique, en Espagne, en Italie et en Allemagne, les produits et les services MDM de sa société-mère, la BCP. Or un risque de non-conformité associé à cette commercialisation avait été identifié par la BCDM en Espagne dès 2008 (puis aux Pays-Bas le 14 février 2011). Ce risque s'est de nouveau manifesté en Belgique le 13 novembre 2020, et en Italie le 21 janvier 2021. Pourtant, sauf pour les Pays-Bas et l'Italie, ce n'est qu'à la suite d'un courrier du Secrétariat Général de l'ACPR du 12 décembre 2022, lui rappelant que l'autorisation qui lui avait été délivrée de commercialiser des produits et des services de sa société-mère ne valait que pour les personnes physiques résidant en France et l'appelant à respecter le cadre légal des pays d'implantation de ses succursales, que la BCDM a, d'une part, transmis des instructions d'arrêt de l'activité MDM à ses succursales espagnole, belge et allemande, et, d'autre part, recherché les conditions d'une reprise de l'activité MDM conforme à la réglementation de chacun des pays où elle est proposée. Les mesures correctrices propres à remédier au risque de non-conformité constaté ont ainsi été tardives.

Position de la Commission

8. Dans sa décision Société La Banque Postale n°428292 du 15 novembre 2009, point 7, le Conseil d'État a jugé qu'il résultait des dispositions citées au point 6 que « *que les entreprises soumises au contrôle de l'ACPR sont tenues, lorsqu'un dysfonctionnement au regard des obligations de conformité ou un risque de non-conformité est identifié, non seulement de définir, sans délai, les mesures propres à remédier à ce dysfonctionnement ou à ce risque, mais également de veiller à leur mise en œuvre ainsi qu'à leur respect* ».

Le grief est tiré de ce que la BCDM, ayant identifié un risque de non-conformité de son activité de distribution MDM au travers de certaines de ses succursales établies dans d'autres États membres de l'UE, aurait tardé à remédier à ce risque en s'assurant de la conformité de cette activité au droit de chacun des États concernés et, le cas échéant, en cas de non-conformité avérée, de mettre fin à son activité.

9. Selon l'article 5, alinéa 1, de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, seuls

les établissements de crédit au sens de la directive, c'est-à-dire agréés par un État membre de l'UE, peuvent exercer sur le territoire de l'UE l'activité de réception de dépôts ou d'autres fonds remboursables du public. L'alinéa 2 de ce même article précise toutefois que les États membres peuvent prévoir des dérogations à ce principe, à condition que ces activités soient soumises à des règlements et contrôles visant à la protection des déposants et des investisseurs. L'article 5 de la directive de 2006 a été repris en des termes identiques, respectivement aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

Il résulte de ces dispositions que la possibilité, pour la BCDM, de distribuer sur le territoire de l'UE les services bancaires de sa société-mère située hors de l'Espace économique européen, activité qui ne relève pas de son passeport européen, dépend de la réglementation de chacun des pays concernés. Par suite, l'identification, dans un pays donné, d'un risque de non-conformité attaché à la commercialisation par la BCDM des services bancaires proposés par la BCP ne permet pas de déduire l'existence d'un risque similaire dans un autre État membre. Il convient en conséquence d'apprécier pour chacune des trois succursales concernées si les éléments dont disposait la BCDM permettaient de caractériser un risque de non-conformité auquel elle aurait tardé à remédier.

10. S'agissant de la succursale espagnole

Si, selon le Collège, la BCDM avait été alertée, par un mémorandum [d'un cabinet d'avocats spécialisé] réalisé à sa demande en mars 2008 sur le régime juridique et fiscal applicable à la succursale bancaire sur le territoire espagnol, d'un risque de non-conformité associé à l'activité MDM, le caractère général et non conclusif de ce document ne permettait pas de caractériser l'existence d'un tel risque. Sa recommandation principale, au point 4.18, consistait à inviter l'établissement à se rapprocher du régulateur espagnol pour lui décrire l'activité MDM et obtenir son accord. Or la BCDM avait déjà présenté de manière détaillée son activité d'intermédiation bancaire pour le compte de la BCP dans son dossier de notification de libre établissement déposé le 12 octobre 2007, sans que la Banque d'Espagne, à qui il incombat, selon l'article 26 de la directive 2006/48/CE, d'indiquer à l'établissement les conditions dans lesquelles les activités notifiées dans la demande de passeport européen pouvaient être exercées, n'ait émis la moindre objection. Il n'apparaît pas dans le dossier de procédure que le régulateur espagnol ait davantage exprimé de désaccord ou de réserves lors de la nouvelle présentation, qui lui a été faite en décembre 2017 par la BCDM, de son activité exercée pour le compte de la BCP. Il n'est ainsi pas démontré que la BCDM disposait des éléments lui permettant d'identifier un risque de non-conformité de l'activité de sa succursale espagnole auquel elle aurait dû remédier avant le courrier du SGACPR de décembre 2022.

11. S'agissant de la succursale belge

La BCDM ne conteste pas avoir détecté un risque de non-conformité lorsqu'elle a pris connaissance de l'analyse juridique réalisée le 13 novembre 2020 par un cabinet d'avocats spécialisé, qui concluait sans ambiguïté que l'ouverture d'un compte bancaire directement dans les comptes de la BCP à partir de la Belgique pouvait s'assimiler à une opération de réception de dépôts et fonds remboursables sur le territoire belge auprès d'un organisme ne disposant pas de l'agrément requis, puisqu'établi en dehors de l'espace économique européen. Elle indique toutefois, sans être contredite par le Collège, qu'elle a immédiatement décidé, après cette consultation, de modifier les conditions d'exercice de l'activité MDM, en cessant de démarcher activement les clients et en se contentant de répondre à leurs sollicitations, nouvelle approche compatible, selon les conclusions de l'étude juridique précitée, avec la réglementation belge. Il ne peut dès lors être considéré que la remédiation au risque de non-conformité, qu'elle avait identifié, a été tardive.

12. S'agissant de la succursale allemande

Le Collège estime que la BCDM aurait dû identifier le risque de non-conformité associé à la commercialisation en Allemagne des services bancaires proposés par la BCP, dès lors que ce risque

avait été détecté dans d'autres succursales, en particulier en Espagne en 2008, aux Pays-Bas en 2011, en Belgique en 2020 et en Italie en 2021. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 9, la diversité des réglementations nationales ne permettait pas d'inférer avec certitude l'existence d'un risque de non-conformité dans un pays du fait de l'existence d'un tel risque dans une autre succursale européenne.

13. Le grief 1 est donc écarté.

14. Selon le **grief 2**, si la BCDM a bien transmis, après le courrier du SGACPR du 12 décembre 2022, des instructions d'arrêt de l'activité MDM à ses succursales, aucune procédure n'avait cependant été mise en place, à la date du rapport de contrôle, pour permettre de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective de ces mesures visant à remédier aux dysfonctionnements aux obligations de conformité identifiés. Le contrôle de l'arrêt de l'activité MDM dans les succursales n'a pas non plus été inscrit au plan de contrôle de 2023.

Position de la Commission

15. Il résulte, ainsi qu'il a été dit au point 8, de la combinaison des articles 38 et 11 f) de l'arrêté du novembre 2014 que tout organisme assujetti doit définir sans délai les mesures propres à remédier à un défaut de conformité constaté et l'article 11 f) de l'arrêté du 3 novembre 2014 impose de vérifier que ces mesures ont été mises en œuvre dans des « *délais raisonnables* ». S'il en résulte que cette vérification doit elle-même nécessairement intervenir dans des délais raisonnables, il était en l'espèce matériellement difficile, comme le soutient à juste titre la BCDM, de mettre en place une procédure de vérification 3 comportant des développements informatiques dans le laps de temps compris entre les décisions prises par la banque à la suite de la lettre du 12 décembre 2022 et la date du rapport de contrôle. La Commission observe au demeurant que le rapport de contrôle a indiqué avoir « *une assurance raisonnable que l'établissement ne commercialisait plus les services bancaires de la BCP qu'à des personnes physiques résidant en France* ».

16. Dans ces conditions, le grief 2 est écarté.

II- SUR LE DISPOSITIF DE LCB-FT

A- Sur la défaillance du dispositif de gestion des risques

Le grief 3

17. En vertu des dispositions de l'article L. 561-32 du CMF, telles que précisées par l'article 4 de l'arrêté du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de LCB-FT et de gel des avoirs, les établissements assujettis mettent en place un dispositif de gestion des risques permettant de « (...) traiter les alertes, sur la base d'une analyse documentée, qui donnent lieu à un classement sans suite dûment motivé, à un examen renforcé (...) ou à une déclaration de soupçon (...) » et ce afin d'être en mesure, le cas échéant, de se conformer à leur obligation, édictée à l'article L. 561-16 du CMF, de déclaration sans délai des opérations suspectes dont la réalisation n'a pu être empêchée.

18. Selon le **grief 3**, la BCDM n'était pas en mesure, au moment du contrôle, de traiter dans des délais raisonnables les éventuelles opérations atypiques ou suspectes détectées par son outil de surveillance automatisé, puisque 63 % des alertes émises entre le 1^{er} janvier 2021 et le 15 mars 2022 (24 000 alertes sur un total de 38 020) étaient encore en attente de traitement.

Position de la Commission

19. Ainsi que la Commission l'a précisé à de nombreuses reprises, il appartient aux organismes assujettis de paramétrier correctement leur dispositif de surveillance automatisé et de disposer d'effectifs suffisants pour traiter avec célérité les alertes qui en sont issues (décision n° 2013-01 du 25 novembre 2013, point 48, décision n° 2020-01 du 24 décembre 2020, point 20, décision n° 2020-05 du 7 mai 2021, point 5). La Commission a ainsi pu estimer dans sa décision n° 2024-02 du 19 juin 2025 qu'un délai supérieur à quatre mois pour analyser un quart des alertes émises par un dispositif de surveillance, caractérise un manquement à l'article 4 de l'arrêté du 6 janvier 2021 précité. *A fortiori*, il en va de même lorsque plus de la moitié des alertes n'a pas été traitée dans le délai d'un an.

20. La BCDM ne conteste pas le manquement. Elle se borne à tenter d'en minimiser la portée en soulignant *i)* que ce stock d'alertes non traitées est un phénomène conjoncturel résultant de l'augmentation transitoire du nombre des scenarios d'alertes relatifs aux opérations de transmission de fonds, *ii)* que 25 % des alertes concernaient seulement 50 clients et *iii)* que les opérations correspondant aux 24 000 alertes *a posteriori* avaient été analysées par son outil d'alertes *a priori*, bloquantes. Elle indique enfin qu'elle avait commencé à déployer des moyens humains complémentaires pour traiter ce stock d'alertes avant la venue de la mission de contrôle et que ce dernier était entièrement résorbé au 27 septembre 2024.

21. Toutefois, la Commission relève que le SGACPR avait déjà signalé en 2017 à la BCDM que son dispositif de surveillance automatisé était mal calibré. Le fait qu'un quart des alertes se concentre sur un faible nombre de clients ne peut par ailleurs être un facteur minorant du risque de BC-FT. En outre, si le dispositif d'alertes *a priori* avait correctement fonctionné, comme le soutient l'établissement, les opérations concernées auraient logiquement dû être bloquées : elles n'auraient donc pas dû générer des alertes *a posteriori*. Enfin, la décision d'engager des mesures correctrices avant la venue de la mission de contrôle sur place n'est pas de nature à écarter le constat, sur la période incriminée, de la défaillance de l'établissement dans sa capacité à traiter avec célérité les alertes issues de son dispositif de surveillance automatisé.

22. Le grief 3 est fondé et ne saurait être minoré.

B- Sur les défauts de connaissance des clients considérés à tort comme clients occasionnels et de vigilance constante à leur égard

Le grief 4

23. Aux termes de l'article L. 561-2-1 du CMF « une relation d'affaires est nouée lorsqu'une personne mentionnée à l'article L. 561-2 engage une relation professionnelle ou commerciale qui est censée, au moment où le contact est établi, s'inscrire dans une certaine durée. La relation d'affaires peut être prévue par un contrat selon lequel plusieurs opérations successives seront réalisées entre les cocontractants ou qui crée à ceux-ci des obligations continues. Une relation d'affaires est également nouée lorsqu'en l'absence d'un tel contrat un client bénéficie de manière régulière de l'intervention d'une personne susmentionnée pour la réalisation de plusieurs opérations ou d'une opération présentant un caractère continu ou, s'agissant des personnes mentionnées au 12° et au 12° bis de l'article L. 561-2, pour l'exécution d'une mission légale ».

En application des L. 561-5 et L. 561-6 du CMF, les personnes assujetties, avant d'entrer en relation d'affaires, « recueillent les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent » puis, pendant toute la relation d'affaires « actualisent ces informations » et, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat « 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 ».

24. Selon le **grief 4**, la BCDM n'a pas respecté ses propres critères de distinction entre client occasionnel et client en relation d'affaires pour onze de ses clients. Sa procédure LCB-FT PR en date du 24 janvier 2022 précise en effet, pour les opérations de transfert de fonds, qu'à compter de la 7^{ème} opération sur une année glissante, quel que soit le montant unitaire ou cumulé des opérations, un client ne peut plus être considéré comme un client occasionnel, mais doit être requalifié en relation d'affaires. Or, les onze clients identifiés par la mission de contrôle avaient tous réalisé sept opérations ou davantage, pour des montants compris entre 2000 et 12 000 euros, tout en restant qualifiés de clients occasionnels, ce qui a empêché l'établissement de respecter à leur endroit les obligations imposées par les articles L. 561-5 et L. 561-6 du CMF. Cette mauvaise qualification avait d'ailleurs été constatée par le contrôle permanent de la BCDM dans 38 % des 528 dossiers qu'il avait examinés au titre du premier semestre 2022. Enfin, la Commission des sanctions a déjà sanctionné la BCDM pour des manquements similaires [...] .

Position de la Commission

25. La réalisation par des clients de sept opérations ou plus sur une année glissante, au surplus pour des montants totaux compris entre 2000 et 12 000 euros, devait nécessairement conduire la BCDM, conformément aux critères qu'elle avait elle-même fixés, à qualifier ces clients de relations d'affaires au sens de l'article L. 561-2-1 du CMF (voir en ce sens les décisions précédentes de la Commission, n°2017-06 du 13 juin 2018, considérant 8 et n° 2017-07, du 13 juin 2018, considérant 11), ce que cette dernière ne conteste pas.

26. Pour tenter de relativiser la portée du manquement, la BCDM soutient, d'une part, que cette défaillance, qui résulterait d'une erreur de paramétrage des outils informatiques, avait été constatée par son contrôle permanent et que des actions de remédiation étaient en cours de mise en œuvre au démarrage de la mission de contrôle ; d'autre part, que, nonobstant leur qualification erronée en client occasionnel, elle avait collecté auprès des onze clients concernés les éléments d'identité et de connaissance du client.

Toutefois, il ne ressort pas du dossier de procédure que ces erreurs de qualification, qui auraient dû être corrigées avant le 28 novembre 2022, selon la fiche du contrôle permanent, l'avaient été au moment du démarrage de la mission de contrôle le 7 février 2023. En outre, si des éléments relatifs à l'identité ainsi que, dans certains cas, l'origine des fonds ont pu en effet être demandés par la BCDM, l'établissement ne disposait pas d'informations sur les revenus et le patrimoine de ces onze clients, alors que de telles informations sont indispensables à une bonne connaissance de ces derniers et à l'exercice d'une vigilance constante de leurs opérations.

27. Le grief 4 est ainsi fondé pour les onze clients visés.

C-Sur la mise en œuvre des obligations de déclaration de soupçon à Tracfin

Les griefs 5 et 6

Sur les déclarations de soupçon effectuées tardivement

28. Aux termes de l'alinéa 2 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. »* »

29. Selon le **grief 5**, la mission d’inspection a identifié, durant ses investigations, vingt-cinq opérations qui auraient dû faire l’objet d’une déclaration de soupçon (« DS »). Pour remédier à cette carence, la BCDM a déclaré à Tracfin, entre le 4 mai et le 21 juin 2023, soit pendant le contrôle sur place, vingt-trois des opérations précitées. Toutefois, ces déclarations de soupçon demeurent tardives au regard du texte susvisé, qui impose de déclarer de telles opérations sans délai dès lors qu’elles ont déjà été exécutées. En effet, le délai moyen de transmission de ces déclarations est de 768,83 jours à compter de la date à partir de laquelle les opérations auraient pu apparaître comme suspectes. Certaines opérations ont eu lieu entre 2018 et 2021, ou en 2022, pour une déclaration intervenue en 2023.

Position de la Commission

30. La Commission a récemment considéré que « *Les délais moyens très élevés dans lesquels un établissement adresse à Tracfin ses DS sont excessifs et caractérisent donc par eux-mêmes un manquement à informer « sans délai » Tracfin des opérations suspectes qui ont déjà été exécutées, quel que soit le sens que l’on donne à ces termes dès lors que l’établissement ne fait état d’aucune diligence précise dans ces différents dossiers de nature à les justifier* » (Décision n° 2022-07 du 9 avril 2024, point 58).

31. La BCDM ne conteste pas les délais constatés par la mission de contrôle, compris entre 83 jours et 1997 jours, pour une moyenne de plus de 768 jours pour les vingt-trois DS concernées. Elle ne fait état d’aucune diligence précise, ni de difficulté particulière d’investigation. Si elle fait valoir que le traitement du stock important d’alertes issues du dispositif automatisé des opérations a généré un surplus de travail, empêchant que les examens renforcés qui avaient été initiés pour les vingt-trois dossiers aient pu être achevés, cette circonstance n’est pas de nature à minimiser le manquement. En effet, ainsi qu’il a été rappelé au grief 3, les établissements doivent en tout état de cause se doter de moyens humains suffisants pour leur permettre de traiter les alertes issues du dispositif de surveillance dans les meilleurs délais.

32. Le grief 5 est fondé.

Sur les défauts de déclaration de soupçon

33. Aux termes de l’article L. 561-15 du CMF, « *I. – Les personnes mentionnées à l’article L. 561-2 sont tenues, dans les conditions fixées par le présent chapitre, de déclarer au service mentionné à l’article L. 561-23 les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu’elles proviennent d’une infraction passible d’une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme. / II. – Par dérogation au I, les personnes mentionnées à l’article L. 561-2 déclarent au service mentionné à l’article L. 561-23 les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu’elles proviennent d’une fraude fiscale lorsqu’il y a présence d’au moins un critère défini par décret. / III. – A l’issue de l’examen renforcé prescrit à l’article L. 561-10-2, les personnes mentionnées à l’article L. 561-2 effectuent, le cas échéant, la déclaration prévue au I du présent article. »*

34. Selon le **grief 6**, la BCDM a omis de procéder à deux déclarations de soupçon (« DS ») concernant les opérations de deux de ses clients.

35. Dans le dossier 6-1, le client [...] travaillait dans une ambassade. Il percevait à ce titre une rémunération mensuelle de 16 647 euros. Alors qu’il était le seul mandataire du compte de l’ambassade, ses comptes personnels ont enregistré des opérations créditrices, sous forme de virements sans justificatifs, dont certaines en provenance directe du compte de l’ambassade, pour un montant total de 240 837 euros en 2019. La BCDM, qui avait bloqué les comptes de son client, sans procéder à une DS,

a indiqué à la mission de contrôle que « *la situation de ce dossier s'inscrit dans le cadre d'une procédure disciplinaire de 5 collaborateurs en raison d'un défaut important de contrôle de l'^{er} niveau et du non-respect de nos procédures internes. Les opérations douteuses ont pu être écartées dans le cadre de l'enquête menée notamment au regard de la collecte des justifications et justificatifs permettant de lever le doute sur ces opérations*

36. Dans le dossier 6-2, le client, [...] avait indiqué à l'établissement que son activité principale consistait à proposer des formations en ligne sur des questions liées à la religion musulmane, à permettre à ses « followers » d'acheter des produits proposés par des entreprises partenaires et à vendre des espaces publicitaires sur ses vidéos hébergées par une plateforme internet à destination du grand public. Il percevait au titre de ces trois activités plus de 200 000 euros de revenus annuels. La mission de contrôle a constaté par ailleurs que le client était imam d'une mosquée et gérait une agence de voyages spécialisée dans le pèlerinage islamique, activité qui lui procurait un revenu mensuel complémentaire de 18 000 euros. Le compte personnel du client comportait de nombreux mouvements, au débit et au crédit, relatifs à ses activités professionnelles. Au terme d'un examen renforcé des opérations, la direction de la conformité de la BCDM a demandé la clôture du compte du client, sans toutefois procéder à une DS. Un second examen renforcé lié à la restitution des fonds à la suite de la clôture du compte, n'a pas non plus donné lieu à une déclaration de soupçon, bien que l'examen renforcé ait conduit l'établissement à ne pas réaliser l'opération, compte tenu de liens possibles avec le financement d'un mouvement salafiste.

Position de la Commission

37. S'agissant [du client 6.1] les opérations réalisées notamment en 2019 présentaient un caractère atypique au regard de la connaissance que la BCDM avait de son client. À défaut d'avoir reçu, dans le cadre de l'examen renforcé qu'elle avait initié, des éléments justificatifs probants quant à l'origine des fonds et au fonctionnement du compte, la BCDM aurait dû procéder sans délai à une déclaration de soupçon auprès de Tracfin, ce que l'établissement n'a fait que le 19 juillet 2024.

38. Concernant [le client 6.2], l'examen renforcé n'ayant pas permis d'éarter le soupçon que les mouvements constatés puissent provenir d'une infraction possible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou être liées à du financement du terrorisme, la BCDM aurait dû déclarer sans délai ces opérations suspectes à Tracfin, ce que l'établissement n'a réalisé qu'en septembre 2024, soit après la mission de contrôle.

39. La circonstance alléguée par la BCDM d'un surcroît de charge de travail provoqué par la résorption du stock de 24 000 alertes en attente et de la venue de la mission de contrôle n'est pas de nature à l'exonérer de son obligation de déclaration sans délai à Tracfin.

40. Le grief 6 est donc fondé pour les deux dossiers.

D- Sur le caractère lacunaire du dispositif de contrôle interne de LCB-FT

41. Aux termes de l'article L. 561-32 du CMF, « *I. Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent 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/ (...) /II. Pour veiller au respect des obligations prévues au chapitre I du présent titre, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent également en place des mesures de contrôle interne (...)*

L'article R. 561-38-4 de ce code précise que « *(...) le dispositif défini à l'article R. 561-38-3 comprend au moins : (...) 2^o Un contrôle interne permanent réalisé selon les procédures définies ci-dessus par des personnes exerçant des activités opérationnelles d'une part et par des personnes dédiées à la seule fonction de contrôle des opérations d'autre part ; 3^o Un contrôle interne périodique réalisé*

par des personnes dédiées, de manière indépendante à l'égard des personnes, entités et services qu'elles contrôlent. Les procédures et contrôles mentionnés ci-dessus s'appliquent à l'intégralité des activités réalisées par les personnes mentionnées au premier alinéa. Les contrôles sont réalisés dans des conditions qui assurent leur sécurité et leur fiabilité ».

L'article 12 de l'arrêté du 3 novembre 2014 dispose que : « b) *Le deuxième niveau de contrôle est assuré par des agents au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à la gestion des risques y compris le risque de non-conformité* ».

42. Selon le **grief 7**, la direction de la conformité de la BCDM (conformité siège) ne disposait pas, au moment du contrôle, d'un accès direct aux outils de surveillance et de filtrage de ses succursales belge, italienne et espagnole, alors que ces dernières utilisaient des outils qui leur étaient propres. Dès lors, les équipes de la conformité siège ne pouvaient pas s'assurer de la cohérence du paramétrage de ces outils, ni diligenter en autonomie des contrôles de deuxième niveau. Elles devaient se contenter d'exercer leurs contrôles sur la base des extractions et *reportings* - au demeurant lacunaires - qui leur étaient fournis par ces succursales, sans pouvoir en vérifier la fiabilité, ce qui est de nature à remettre en cause l'indépendance et l'efficacité des contrôles réalisés.

Cette difficulté d'accès aux outils de ces trois succursales et l'insuffisance des informations pour pouvoir contrôler ces dernières sont des carences qui avaient été relevées par l'inspection générale du groupe BCP, dans le cadre de sa mission relative au dispositif de gouvernance, de contrôle interne et de gestion des risques de la BCDM. Pour autant, les plans de contrôle 2022 et 2023 ne comportaient aucun point de contrôle sur le paramétrage des outils de surveillance et de filtrage utilisés par ces succursales. Par ailleurs, le contrôle permanent de deuxième niveau de la BCDM ne couvrait pas les examens renforcés réalisés, aussi bien en France que dans les succursales européennes.

Position de la Commission

43. En premier lieu, si la BCDM a fait le choix, dans le cadre d'une organisation en filière des fonctions de la conformité et du contrôle interne, de confier le contrôle de deuxième niveau à la direction de la conformité de son siège, d'une part, et aux responsables de la conformité et du contrôle permanent de ses succursales, d'autre part, il ne résulte pas de l'article 12 de l'arrêté du 3 novembre 2014 qu'un tel choix d'organisation exonérerait le siège de son obligation de garantir la sécurité et la fiabilité du contrôle de deuxième niveau, ni ferait obstacle à ce que la direction du siège puisse procéder elle-même à des contrôles de deuxième niveau dans les succursales.

À cet égard, il n'apparaît pas, alors que les succursales en cause utilisent des outils de surveillance et de filtrage qui leur sont propres, que la BCDM était en mesure de garantir, en l'absence d'accès direct à ces outils, la sécurité et la fiabilité du contrôle de deuxième niveau.

La BDCM ne saurait utilement faire valoir à cet égard l'existence d'un troisième niveau de contrôle interne, le contrôle périodique n'ayant pas pour objet de se substituer au contrôle permanent.

Cette première branche du grief est ainsi fondée.

44. En second lieu, la BCDM ne conteste pas les deux autres branches du grief, respectivement relatives à l'absence de plan de contrôle permanent pour s'assurer du bon paramétrage des outils de surveillance et à l'absence de vérification, par le contrôle de deuxième niveau, des examens renforcés conduits par le siège et les filiales. Or, ainsi que la Commission l'a rappelé à plusieurs reprises, les établissements assujettis doivent mettre en place un dispositif de contrôle interne exhaustif et fiable, qui couvre la totalité de leurs risques et de leurs activités, y compris au sein des succursales (voir par exemple la décision n° 2020-01, du 24 décembre 2020, points 45 à 47 et la décision n° 2023-02 du 9 octobre 2024, point 5). Les deux autres branches du grief sont établies.

45. Le grief 7 est fondé.

*
* *

46. Il résulte de tout ce qui précède qu'en dépit de la sanction prononcée en 2013 et du suivi régulier des services de l'ACPR dans le cadre de l'octroi de l'autorisation prévue à l'article L. 318-2 du CMF, le dispositif de LCB-FT de la BCDM présentait encore, au moment du contrôle, des lacunes. Le mauvais calibrage du dispositif automatisé de surveillance des opérations avait ainsi généré un important stock d'alertes, non traitées au moment du contrôle (grief 3). La BCDM avait en outre qualifié à tort onze de ses clients de clients occasionnels (grief 4), omis de déclarer à Tracfin les opérations suspectes de deux clients (grief 6), tandis que le délai de traitement de vingt-trois DS, qui s'établissait en moyenne à 768 jours, était excessif (grief 5). Enfin, le contrôle permanent du dispositif de LCB-FT était incomplet (grief 7).

Il convient toutefois de tenir compte du fait que la problématique des alertes non traitées avait été identifiée par la BCDM avant le contrôle et que l'accroissement temporaire de ses effectifs a permis de résorber le stock des 24 000 alertes en septembre 2024. En outre, l'erreur de qualification de onze clients doit être rapportée au nombre des [plusieurs dizaines de milliers] nouveaux clients enregistrés par la BCDM sur la même période.

47. Par ailleurs, les griefs relatifs à la commercialisation des produits et services MDM pour le compte de la BCP (griefs 1 et 2) ont été totalement écartés.

48. Enfin, il convient également de tenir compte, dans une certaine mesure, de l'ampleur et du coût, évalué à 7,5 millions d'euros, des actions engagées par la BCDM depuis 2013 pour corriger son dispositif de LCB-FT. La BCDM est en outre un établissement de taille modeste, dont le produit net bancaire s'est élevé à 51,4 millions d'euros en 2024 et qui, depuis 2019, réalise chaque année des pertes. À la fin de ce même exercice, elle disposait de 50,7 millions d'euros de fonds propres.

49. Compte tenu des éléments mentionnés aux points 46 à 48, les manquements retenus par la Commission justifient le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 250 000 euros. Par ailleurs, la BCDM ne fournit aucun élément permettant de considérer qu'une publication nominative de la présente décision serait de nature à lui causer un préjudice disproportionné et qu'elle méconnaîtrait, en l'espèce, l'équilibre entre l'intérêt général auquel elle répond et ses intérêts. Il y a donc 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 forme non nominative.

*
* *

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de la BCDM un blâme et une sanction pécuniaire de 250 000 euros.

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR pendant 5 ans sous une forme nominative, puis sous une forme ne permettant pas d'identifier la BCDM, et pourra être consultée au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission
des sanctions

[Pierre Collin]

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.