

[SOCIÉTÉ A]
Procédure n° 2020-01

Blâme et sanction pécuniaire de
500 000 euros

Audience du 17 décembre 2020
Décision rendue le 24 décembre
2020

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉSOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 8 janvier 2020 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« ACPR ») informe la Commission de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en sa formation sectorielle « banque », a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société [A], enregistrée en qualité d'établissement de crédit, sous le n° 2020-01 ;

Vu la notification des griefs du 8 janvier 2020 et ses annexes ;

Vu les mémoires en défense des 20 avril, 24 juillet et 14 septembre 2020, par lesquels la société [A] (i) conteste certains griefs (griefs 1, 2, 4, 5, 6, 7) et demande que d'autres soient relativisés (griefs 3 et 8), (ii) présente les actions de remédiation qu'elle a entreprises et (iii) demande que l'audience ne soit pas publique et que la décision de la Commission ne soit pas publiée ou, à tout le moins, le soit sous une forme anonyme ;

Vu les mémoires en réplique des 22 juin et 25 août 2020, ainsi que les documents complémentaires versés le 10 mars 2020, par lesquels le Collège, représenté par M. Henri Toutée, maintient les griefs notifiés tout en réduisant le périmètre de certains d'entre eux ;

Vu le rapport du 12 novembre 2020 de M^{me} Gaëlle Dumortier, rapporteur, dans lequel celle-ci conclut que tous les griefs sont fondés, certains dans un périmètre restreint ;

Vu les courriers du 13 novembre 2020 convoquant à l'audience les parties ainsi que la direction générale du Trésor et les informant de la composition de la Commission ;

Vu le mémoire du 30 novembre 2020 par lequel la société [A], en réponse au rapport du rapporteur, (i) soutient à nouveau que le grief 1 relatif à sa classification des risques ne respecte pas le principe de légalité des délits et des peines, (ii) précise les raisons pour lesquelles elle conteste les griefs 2, 3 et 5 et (iii) souligne que les dossiers considérés comme litigieux par la poursuite représentent une part infime de sa clientèle ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 12 juillet 2019 de M. Sylvio Quincey, Inspecteur général de la Banque de France ;

Décision de la Commission des sanctions – procédure n° 2020-01

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-4-1, L. 561-10-2, L. 561-15, L. 561-32, L. 561-33, R. 561-38, R. 561-20, R. 561-38-4 et D. 561-32-1, dans leur rédaction applicable au moment du contrôle ;

Vu larrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 41, 46, 51, 58 et 71 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, M^{me} Claudie Boiteau, M. Philippe Laigre, M^{me} Élisabeth Pauly et M^{me} Édith Sudre ;

- Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 17 décembre 2020 :
 - M^{me} Dumortier, rapporteur, assistée de M^{me} Émilie Bailly, son adjointe ;
 - La représentante de la directrice générale du Trésor, qui a indiqué n'avoir pas d'observations à formuler ;
 - M. Toutée, représentant du Collège, assisté du directeur des affaires juridiques du Secrétariat général de l'ACPR ainsi que de juristes au sein de cette direction ; M. Toutée a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire de 500 000 euros par une décision publiée sous une forme nominative ;
 - la société [A], représentée par son directeur général et son directeur général-adjoint, dont les avocats sont M^{es} Alain Gauvin et Emmanuel Avramesco (cabinet Asafo & Co AARPI) ;

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

1. La société [A] est détenue à 99,77 % par la holding [B], elle-même filiale à 100 % de la société [C]. Elle exerce son activité en France mais aussi, par l'intermédiaire de succursales, dans cinq autres pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Pays-Bas).

En 2019, elle a réalisé un produit net bancaire (ci-après « PNB ») de 46,4 millions d'euros et une perte nette d'environ 5 millions d'euros. Elle fournit notamment des services de transfert de fonds à une clientèle composée de personnes originaires du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne. [...].

À la fin de l'exercice 2019, elle disposait de 45,6 millions d'euros de fonds propres. [...].

Le groupe [C] compte environ 20 000 collaborateurs dans le monde et plus de 10 millions de clients. [...]

2. À la suite d'un contrôle sur place diligenté en 2012, la société [A] avait été mise en demeure de remédier aux manquements constatés par la mission de contrôle en matière de contrôle interne et de LCB-FT. En 2014, une mission de suivi de la mise en demeure avait constaté que le projet de remédiation n'était pas finalisé, même si l'établissement avait mis en œuvre plusieurs actions correctives. La société [A] a de nouveau fait l'objet, du 3 octobre 2018 au 1^{er} février 2019, d'un contrôle sur place, portant sur son dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ci-après LCB-FT) et la conformité de l'activité de commercialisation des produits de la maison-mère, qui a donné lieu à un rapport (ci-après le « rapport de contrôle ») signé le 12 juillet 2019.

Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sous-collège sectoriel « banque », a décidé, lors de sa séance du 13 décembre 2019, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire.

I- Sur la classification des risques

3. En vertu de l'article L. 561-4-1 du CMF, tel que précisé par l'article 58 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les établissements assujettis sont tenus d'élaborer et de mettre à jour « *une classification des risques (...) en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds* ».

4. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, la classification des risques de la société [A] n'était, au moment du contrôle, pas adaptée aux produits et services offerts en ce qu'elle ne tenait pas suffisamment compte des caractéristiques de ces produits ou services, des caractéristiques de sa clientèle et des risques liés aux pays de destination des fonds :

- en premier lieu, un niveau de risque « normal » était attribué à son activité de transfert de fonds à partir d'espèces, « produit [Z] », qui permet à un client, titulaire ou non d'un compte dans ses livres, de transférer des espèces à destination d'un compte à son nom ouvert dans l'un des établissements du groupe [C]en Afrique ou, pour les opérations réalisées à partir des succursales belge et néerlandaise, du compte d'un bénéficiaire ayant un lien de parenté avec lui. Or, en raison de l'utilisation d'espèces, de telles opérations auraient dû être classées à un niveau de risque élevé. Cette appréciation erronée du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (ci-après « BC-FT ») a eu pour conséquence 8 cas de défaut de déclaration de soupçon (ci-après « DS »).

De même, l'activité de commerce international aurait dû être classée en risque élevé, compte-tenu notamment du document du GAFI intitulé « *Meilleures pratiques sur le blanchiment de capitaux lié aux activités commerciales* » de juin 2008, qui souligne le risque élevé de BC-FT présenté par cette activité.

- en deuxième lieu, un niveau de risque « normal » était également attribué au secteur de la restauration, alors même que le rapport de Tracfin « *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2015* » publié le 10 mai 2017, le présentait comme particulièrement vulnérable en matière de BC-FT, en particulier en cas d'utilisation d'espèces.

- en troisième lieu, la société [A] propose un service de transferts de fonds à partir d'espèces à destination du Mali (9 services de transfert de fonds proposés), en France ainsi que dans ses succursales italienne et espagnole (5 services de transfert de fonds proposés). Cette activité est classée en risque « normal », alors que le Mali fait l'objet d'une surveillance rapprochée par le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (« GIABA »).

5. La société [A] soutient à titre liminaire qu'aucune disposition légale ne lui imposait, au moment du contrôle sur place, de placer en risque élevé dans sa classification des risques le financement du commerce international, la restauration ou les transferts de fonds, notamment vers le Mali. En conséquence, elle estime que la Commission ne saurait, dans le respect du principe de légalité des délits et des peines, la sanctionner pour avoir classé ces activités en risque « normal », un tel classement résultant de l'exercice de sa « *liberté d'appréciation* » dans l'application des textes. À l'inverse, le Collège se serait, pour formuler un tel reproche, livré à une « *interprétation exagérément extensive* » des dispositions applicables. Il existerait donc un doute sur la caractérisation du manquement, dont la société [A] estime qu'il interdit de la sanctionner à ce titre.

6. Ainsi que la Commission l'a rappelé, « *l'exigence de précision dans la définition des délits n'a pas la même portée en matière de sanctions administratives et de sanctions pénales ; [...] 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, Mme Agnès B) » (décision du 11 avril 2014, procédure n° 2013-04).*

S'il leur appartient de mettre en œuvre les dispositions qui leur sont applicables en matière de LCB-FT en tenant compte des spécificités de leurs activités, les organismes assujettis ne sauraient se prévaloir d'une « *liberté d'appréciation* » indéterminée : ils ne peuvent être regardés comme ayant respecté leurs obligations que si les dispositifs et procédures mis en place répondent aux exigences qui justifient les

obligations auxquelles ils sont soumis. Dans le cas contraire, dès lors que les dispositions sur lesquelles se fonde la poursuite font « *référence à des obligations identifiables sans ambiguïté et connues des professionnels* » (Conseil d’État 5 novembre 2014, n° 371585), ils peuvent être sanctionnés pour ne pas les avoir respectées, sans méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

7. En l’espèce, les dispositions ci-dessus rappelées de l’article L. 561-4-1 du CMF, qui sont claires, font référence à des obligations identifiables sans ambiguïté, qui sont connues des établissements de crédit comme la société [A]. En outre, ces obligations ont été précisées à plusieurs reprises par la Commission, qui a indiqué que les organismes assujettis devaient mettre en place une classification comportant des règles pertinentes à l’égard de toute activité exercée comportant un risque particulier (voir notamment la décision du 30 juin 2017, procédure n° 2016-09, considérant 5).

La société [A] ne peut donc utilement invoquer sa « *"liberté d'appréciation" dans l'application des textes* » pour justifier le classement en risque normal d’activités, s’il apparaît que ces activités présentent en réalité un risque élevé en matière de LCB-FT et que le classement retenu n'est donc pas pertinent. Dans un tel cas, il n’existe, contrairement à ce que soutient l’établissement, aucun doute sur la caractérisation du manquement et celui-ci peut être sanctionné dans le respect du principe de légalité des délits et des peines.

8. En premier lieu, ni les explications données par la société [A] sur l’utilité du produit [Z], notamment sur sa contribution, non contestée, à l’inclusion bancaire en Afrique, ni les mesures de vigilance mises en place pour maîtriser le risque de BC-FT que présente ce produit ne sont de nature à remettre en cause le reproche d’une appréciation inadaptée de ce risque dans la classification en vigueur au sein de cet établissement au moment du contrôle sur place. Comme le souligne la poursuite, le risque lié à de telles opérations a été analysé par plusieurs instances européennes et internationales. En particulier, la note interprétative du GAFI sur sa recommandation n° 10, que mentionne la notification des griefs, précise que des opérations comme les opérations en cause ici présentent des « *facteurs de risques relatifs aux produits, services, opérations ou canaux de distribution* », en raison de l’anonymat qui les caractérise. De même, le rapport de la Commission européenne au Parlement Européen et au Conseil du 26 juin 2017 sur « *l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières* » classe l’exposition aux risques de BC-FT des services de transfert de fonds « *comme importante, voire très élevée* ». Cette analyse est partagée par les Autorités européennes de surveillance (ci-après les « AES »), qui ont également mentionné dans leurs orientations communes sur les facteurs de risques du 4 janvier 2018 que la transmission de fonds avec utilisation d’espèces pouvait contribuer à une augmentation du risque.

Si la société [A] soutient que l'utilisation d'espèces ne doit pas systématiquement conduire à un classement des opérations en risque élevé, les caractéristiques du produit [Z] exigeaient un tel classement, le risque élevé de BC-FT étant dans son cas renforcé par la possibilité de transférer jusqu'à 20 000 euros, à partir d'espèces, en utilisant des canaux multiples, certaines succursales permettant en outre que le donneur d'ordre soit différent du bénéficiaire. L'acquisition d'outils de détection des opérations atypiques est à cet égard sans incidence, le présent grief portant sur une carence dans le classement du risque de ces opérations.

9. En deuxième lieu, s'il est exact que le GAFI n'a pas préconisé, dans son « *Best Practices paper on trade based money laundering* » de juin 2008, un classement systématique de l’activité de financement du commerce international en risque élevé, il n'en soulignait pas moins les risques de BC-FT afférents à cette activité. De même, si, comme le souligne la société [A], l'ACPR a indiqué dans son « *Analyse sectorielle des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France* » de décembre 2019 que le « *croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles, après mesures d'atténuation, conduit en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme à un niveau de risque modéré pour le financement du commerce international* », elle a précisé qu'une telle activité pouvait présenter des risques particuliers, notamment parce qu'elle peut donner lieu à des opérations qui « *peuvent être utilisées pour rapatrier des fonds accumulés à l'étranger sous une apparence licite ou exporter des biens d'origine douteuse* ». Elle a en outre indiqué que l'appréciation globale d'une menace modérée n'excluait pas des « *variations importantes en fonction des zones géographiques, des secteurs et des produits* » (p. 23).

Ainsi, en raison des risques de BC-FT que présentent la plupart des pays dans lesquels la société [A] finance de telles opérations, leur classement général en risque faible ne lui permettait pas, au moment du contrôle, de respecter ses obligations.

10. En troisième lieu, au moment du contrôle sur place, l'activité de transfert de fonds à destination du Mali aurait dû, eu égard aux informations sur les risques de BC-FT liés aux opérations vers ce pays, *a fortiori* lorsqu'elles impliquent l'utilisation d'espèces, être classée en risque élevé.

Comme le souligne la poursuite, le GIABA mentionnait dans son septième rapport d'évaluation mutuelle du Mali de novembre 2015 que le dispositif de LCB-FT du Mali nécessitait « *des améliorations importantes afin d'être conforme aux pratiques et standards internationaux* ». Au terme de l'examen du dispositif mis en place dans ce pays, le rapport concluait à sa non-conformité à la grande majorité des recommandations du GAFI. En outre, dans son rapport de novembre 2019, postérieur au contrôle sur place et dont se prévaut la société [A], le GIABA relève encore que ce pays « *fait face à des risques importants de FT en lien avec des terroristes locaux et étrangers* ».

11. En quatrième lieu, en ce qui concerne la branche du grief relative au secteur de la restauration, la société [A] soutient qu'aucune personne morale ayant une activité dans ce secteur ne figure parmi ses clients et estime par suite que le risque de BC-FT à ce titre est théorique. S'il est vrai que Tracfin regarde ce secteur comme particulièrement sensible en matière de BC-FT, comme le relève la poursuite, celle-ci n'apporte pas d'éléments venant contredire l'établissement et ne précise pas ce que représenteraient, parmi ses clients, les artisans et entrepreneurs individuels exerçant dans ce secteur.

Cette branche du grief doit donc être écartée, un organisme assujetti étant seulement tenu de mettre en place « *une classification des risques couvrant les activités qu'il exerce et les catégories de clientèle auxquelles il s'adresse* » (voir notamment, décision du 8 novembre 2017, procédure n° 2016-10, considérant 6). Le cas d'un client, salarié d'une pizzéria, au sujet duquel un défaut de DS est reproché, ne suffit pas à établir l'existence d'un tel risque pour la société [A] au moment du contrôle (cf. *infra*, examen du grief 6, dossier 6.7).

12. Le grief 1 est donc fondé, dans un périmètre réduit ainsi qu'il a été dit.

II- Sur les obligations de vigilance

A. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires à l'égard des personnes politiquement exposées

13. En vertu du 3^e du II de l'article R. 561-20 du CMF, repris en substance par le deuxième alinéa de l'article R. 561-20-2, « *Lorsque le client, ou son bénéficiaire effectif, est une personne mentionnée au 1^o de l'article L. 561-10 [c'est-à-dire une personne politiquement exposée] ou le devient au cours de la relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 à L. 561-6, appliquent les mesures de vigilance complémentaires (...)* ».

14. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, 21 dossiers de personnes politiquement exposées (ci-après « PPE ») sur les 61 dossiers examinés par la mission d'inspection ne comportaient aucune information précise sur le patrimoine des personnes en cause ou sur l'origine des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction (dossiers 2.1 à 2.21).

15. La Commission prend acte de l'abandon par la poursuite, pendant l'instruction préalable à l'audience, puis lors de celle-ci, du grief pour 14 de ces 21 dossiers (dossiers 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.16 et 2.17).

Il existe en outre un doute sur l'identité d'un autre client, enregistré comme [l'ambassadeur du pays D] (dossier 2.1), dont la société [A] soutient qu'il s'agit de M. [E] (dossier 2.14). En raison de ce doute, le grief doit être écarté pour ce client.

16. En revanche, dans les 6 dossiers restants (2.5, 2.8, 2.18, 2.19, 2.20 et 2.21), les carences dans le recueil d'information sont établies, la société n'apportant au demeurant aucun élément en sens contraire et la clôture des derniers comptes de PPE pendant la mission de contrôle ou après la signature du rapport de contrôle étant à cet égard sans incidence.

17. Le grief 2 est donc fondé, dans un périmètre fortement réduit ainsi qu'il a été dit.

B. En ce qui concerne le dispositif de détection et d'analyse des opérations atypiques

1^o) Le manque de moyens affectés à la sécurité financière

18. En vertu de l'article 51 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *les entreprises assujetties se dotent, selon des modalités adaptées à leur taille, à la nature de leurs activités et aux risques identifiés par la classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de moyens humains suffisants pour analyser les anomalies détectées par les dispositifs susmentionnés* ».

19. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, les effectifs alloués à la sécurité financière, soit 3 collaborateurs, étaient insuffisants au moment du contrôle sur place pour que soient menées à bien toutes les missions en ce domaine, au nombre desquelles le traitement des alertes issues de l'outil de détection [X], soit 13 036 alertes en 2017 et 11 293 au cours des 10 premiers mois de l'année 2018.

Ainsi, les contrôles réalisés de janvier à septembre 2018 font état de :

- 41 alertes sur 220 en attente « *d'un retour de la part du front pour une clôture définitive* », notamment de justificatifs sur l'origine des fonds, selon le contrôle opéré le 2 avril 2018, pour le premier trimestre 2018 ;

- 61 alertes sur 361 en attente « *d'un retour de la part du front pour une clôture définitive* », notamment de justificatifs sur l'origine des fonds, selon le contrôle opéré le 2 juillet 2018, pour le second trimestre 2018 ;

- 30 alertes sur 361 en attente « *d'un retour de la part du front pour une clôture définitive* », notamment de justificatifs sur l'origine des fonds, selon le contrôle opéré le 1^{er} octobre 2018, pour le troisième trimestre 2018.

Ainsi, à la date des contrôles opérés, la société [A] n'était pas en mesure de clôturer ces alertes de façon définitive, sur la base d'une analyse justifiée par des documents probants ni d'exercer une vigilance constante satisfaisante.

En outre, les contrôles du traitement des alertes issues de l'outil [X], qui sont opérés par la responsable de la sécurité financière, ne portent que sur un nombre limité d'alertes, environ 900 selon les tableaux transmis par la sécurité financière, ce qui ne permet pas à l'entreprise de s'assurer que toutes les alertes qui ont eu lieu au cours des 10 premiers mois de l'année 2018 ont été correctement traitées.

Le manque de moyens affectés au traitement des alertes est également illustré par le délai moyen de transmission des déclarations de soupçon (DS) de l'établissement, qui est élevé puisqu'il s'établit, sur les 11 premiers mois de l'année 2018, à 96 jours, avec même un délai de 416 jours pour un dossier .

20. La société [A] n'explique pas les délais de traitement des alertes, mais fait état des délais de réponse de certains clients aux demandes qui leur étaient adressées, parfois supérieurs à un an. De tels délais ne peuvent justifier les carences ici en cause, un établissement devant, dans un tel cas, procéder à un examen approfondi et, le cas échéant, adresser une déclaration à Tracfin.

De même, si un mauvais paramétrage du système de détection des opérations atypiques peut conduire à la production d'alertes non pertinentes et peut donc expliquer l'existence de retards dans le traitement des alertes, il ne saurait les justifier. Consciente des insuffisances des moyens humains consacrés à leur traitement, l'établissement avait d'ailleurs mis en place une équipe externe de trois personnes pour traiter son stock d'alertes en souffrance. Pourtant, le 13 novembre 2019, près de 8 000 alertes étaient encore en attente.

Enfin, la réduction significative des délais de traitement des alertes pendant la période qui a suivi la notification des griefs et la forte réduction, en 2020, du stock d'alertes non traitées, sont sans incidence sur la caractérisation du grief.

21. Le grief 3 est donc fondé.

2°) Le dispositif de surveillance des activités de correspondance bancaire

22. Le 3^{ème} alinéa du I de l'article L. 561-32 du CMF prévoit que les entreprises assujetties «*mettent en place un dispositif de gestion des risques permettant de détecter les personnes mentionnées au 2° et les opérations mentionnées au 4° de l'article L. 561-10 ainsi que celles mentionnées aux articles L. 561-10-2 et L. 561-15*».

En vertu de l'article 46 de l'arrêté du 3 novembre 2014, «*les entreprises assujetties se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé mentionné au II de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier ou d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 du même code*».

23. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, la société [A] n'a pas mis en place, dans ses outils de surveillance, de critères ou de scénarios adaptés et spécifiques à son activité de correspondance bancaire, permettant de détecter des opérations suspectes au regard du profil de risque des établissements clients, alors même que les relations de correspondance bancaire transfrontalières sont considérées comme présentant des risques élevés de BC-FT par le GAFI (recommandations 10 et 13), étaient mentionnées à ce titre par l'article 19 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (la « quatrième directive anti-blanchiment ») et étaient en outre présentées comme à risque élevé dans les orientations communes des AES sur les facteurs de risque. La classification des risques de l'établissement présentait d'ailleurs cette activité comme à risque élevé.

Les 11 dossiers de correspondance bancaire au sujet desquels est reproché soit un défaut d'examen renforcé (7 dossiers) soit un défaut de DS (4 dossiers) illustrent les carences, sur ce point, du dispositif de surveillance de l'établissement.

24. Il ressort des éléments produits par la société [A] qu'un renforcement des contrôles de l'activité de correspondance bancaire, de nature à mettre fin à la méconnaissance des obligations auxquelles l'établissement était soumis sur ce point, n'a été envisagé qu'à partir de juin 2018, à la suite des analyses du comité des risques de la société. Cette décision était tardive compte tenu des éléments dont disposait l'établissement sur le risque associé à une telle activité.

25. Le grief 4 est donc fondé.

3°) Les défauts d'examen renforcé

26. En vertu de l'article L. 561-10-2 du CMF, les entreprises assujetties «*effectuent un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Dans ce cas, ces personnes se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie*».

27. Selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, la société [A] n'a pas effectué d'examen renforcé dans 7 dossiers où elle aurait dû procéder à un tel examen (dossiers 5.1. à 5.7.).

28. La société [A] estime qu’au moment du contrôle, les informations dont elle disposait au sujet des opérations reprochées ne pouvaient la conduire à douter de leur justification économique. En outre, la poursuite n’établit pas, selon l’établissement, qu’elles étaient particulièrement complexes ou portaient sur des montants inhabituellement élevés. Elle souligne en effet que, sauf dans les dossiers 5.1 et 5.3, les opérations visées sont toutes effectuées par le donneur d’ordre à son profit ou au profit d’un membre de sa famille ou encore d’une société lui appartenant. Respectueuse du principe de non-ingérence dans les affaires de ses clients, elle n’était pas fondée à leur demander des informations complémentaires au sujet de ces opérations.

29. Cependant, il appartient aux établissements assujettis de procéder à un examen renforcé de toute opération répondant à l’un des critères ci-dessus rappelés (cf. *supra* point 26), les obligations sur ce point, qui sont anciennes, ayant de plus été précisées par les Principes d’application sectorielle publiés en juin 2018 par l’ACPR : « *L’établissement correspondant procède à l’examen renforcé de toute opération répondant à l’un des critères prévus à l’article L. 561-10-2, en particulier si la ou les opérations liées entre elles apparaissent particulièrement complexes.* » (p.18).

Des opérations réalisées entre différents comptes d’un même client ou au crédit de comptes de certains proches ou de sociétés au sein desquelles il détient des intérêts sont susceptibles d’entrer dans les prévisions de l’article L. 561-10-2 du CMF.

Enfin, le recueil d’informations auprès d’une personne sur l’instruction de laquelle des opérations sont exécutées ne peut s’analyser comme une ingérence dans les affaires du client.

30. Dans le dossier 5.1, relatif à l’exécution de transferts de fonds, pour un total de près de 10 millions d’euros, pour le compte d’une société importatrice camerounaise, au bénéfice de sociétés domiciliées dans divers pays que l’établissement a classés comme à « *risque élevé* », certaines caractéristiques des opérations réalisées auraient dû conduire la société [A] à procéder à un examen renforcé. Il en va par exemple ainsi quand une facture est émise par une société qui n’est pas le bénéficiaire, ou encore lorsque, en plus du règlement tardif de certaines factures, on observe un écart entre le montant du transfert effectué et la facture censée lui correspondre, circonstance qui aurait dû conduire l’établissement à compléter ses informations, afin de vérifier la justification économique des opérations.

31. Dans le dossier 5.2, l’exécution de deux virements d’un montant unitaire de 200 000 euros, au profit du donneur d’ordre, client récent [de la banque F], vers un compte bancaire d’un établissement de crédit dont le siège social est en Égypte, aurait dû conduire la société [A] à s’interroger sur la justification économique de ces opérations, au-delà du motif déclaré d’« *alimentation de compte* », alors surtout que les informations réunies sur le lieu de résidence de l’intéressé étaient imprécises. Le produit de la vente d’un bien immobilier par une société présidée par le client ne pouvait suffire à justifier les opérations effectuées.

32. Dans le dossier 5.3, relatif à divers virements effectués par des associations domiciliées aux Émirats arabes unis, pour un montant total supérieur à 500 000 euros, au bénéfice d’une association située au Niger, les opérations effectuées n’étaient pas suffisamment documentées. En effet, si les associations à l’origine des versements de même que l’association bénéficiaire sont anciennes, les motifs annoncés de ces opérations étaient imprécis et auraient dû donner lieu à des diligences de la société [A] afin d’en préciser la justification économique.

33. Dans le dossier 5.4, relatif à un client [de la banque F] domicilié en Libye, pays classé comme à risque élevé par l’établissement, pour deux virements, de 15 000 euros et de 250 000 euros, effectués au profit, respectivement, d’une personne physique et d’une entreprise domiciliées à Malte, les informations dont disposait la société [A] ne lui permettaient pas de connaître la justification économique des opérations dont les motifs déclarés étaient exprimés en termes très généraux. L’appréciation par [la banque F] du risque élevé associé à ce client et les informations recueillies par cette entité à ce titre ne dispensaient pas la société [A] de ses propres obligations.

34. Dans le dossier 5.5, la société [A] ne disposait pas d’informations permettant de justifier les 6 opérations par lesquelles, en moins de 6 mois, le client a viré en tout plus de 90 000 euros sur des

comptes dont il est titulaire dans les livres d'établissements de crédit français et israélien. En revanche, les virements effectués par l'intéressé au bénéfice de sa fille, expliqués par un motif d'aide familiale, vers un compte tenu par la société [A], ne nécessitaient pas de diligences particulières.

35. Dans le dossier 5.6, les informations dont la société [A] disposait ne lui permettaient pas de déterminer la justification des opérations par lesquelles le client, titulaire d'un compte dans les livres de [la banque G] a, sur une période d'environ un mois, viré 63 000 euros sur divers comptes dont il est le titulaire dans les livres d'établissements de crédit en Arabie Saoudite, au Koweït et en Italie, en déclarant comme motifs : « *économie* », « *virement personnel* », « *personnel* » ou « *familial* ». La perception par le client [...] d'un arriéré de salaire d'environ 60 000 euros le 10 septembre 2018 ne suffit pas à justifier ces opérations en raison de la destination des fonds et de la chronologie des virements effectués, pour partie avant cette date. Enfin, l'absence de diligences de la société [A] au moment de ces opérations ne peut être justifiée par les diligences accomplies par [la banque G].

36. Dans le dossier 5.7, la société [A] ne pouvait se reposer sur les diligences de [la banque G], banque du client, pour déterminer l'origine des fonds et la justification économique des transferts effectués par l'intéressé [...] vers les États-Unis, de 217 000 euros en 2017 et 199 000 euros en 2018. Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, les diligences faites par la banque du client, au sujet desquelles la société [A] s'est renseignée à une date inconnue, ne peuvent pallier ses propres carences.

37. Le grief 5 est donc fondé, dans un périmètre très légèrement réduit ainsi qu'il a été dit.

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

38. En vertu 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* ».

Ces critères sont définis au II de l'article D. 561-32-1 du CMF. Y figurent notamment : « *11° Le refus du client de produire des pièces justificatives quant à la provenance des fonds reçus ou quant aux motifs avancés des paiements, ou l'impossibilité de produire ces pièces ; / (...) 15° Le dépôt par un particulier de fonds sans rapport avec son activité ou sa situation patrimoniale connues ;* »

39. Selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, la société [A] n'a pas respecté ses obligations de déclaration à Tracfin dans :

- 18 dossiers de transfert de fonds et de banque de détail (dossiers 6.1. à 6.18) ;
- 4 dossiers portant sur l'activité de correspondance bancaire (dossiers 6.19 à 6.22).

40. La Commission prend acte de ce que, au vu des explications recueillies pendant l'instruction préalable à l'audience, puis lors de celle-ci, la poursuite abandonne son grief dans six cas (dossiers 6.3, 6.6, 6.8, 6.11, 6.12 et 6.22).

41. Dans les 13 dossiers de transferts de fonds et de banque de détail restants, les caractéristiques des opérations effectuées auraient dû, compte-tenu des éléments de connaissance du client détenus par la société [A], conduire celle-ci à informer Tracfin des opérations effectuées, qui étaient susceptibles d'entrer, dans les prévisions du I (dossiers 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 6.9, 6.16, 6.17 et 6.18) ou du II (dossiers 6.7, 6.10, 6.13, 6.14 et 6.15) de l'article L. 561-15 du CMF.

En effet, dans ces dossiers, la société [A] aurait dû soupçonner un possible blanchiment des capitaux en raison des éléments suivants :

- le montant élevé des opérations réalisées au regard des revenus connus du client (dossiers 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 6.7, 6.9, 6.10, 6.13 et 6.14) ;
- des opérations impliquant des mouvements d'espèces importants au regard des revenus (6.1, 6.4, 6.5, 6.9, 6.10, 6.13, 6.14 et 6.15) ;
- l'absence de tout justificatif ou de justificatif probant de l'origine des fonds (dossiers 6.1, 6.2, 6.7, 6.9, 6.10, 6.13, 6.14, 6.15 et 6.16), en raison, notamment, de la nature du justificatif (attestation d'un tiers, dossier 6.7 ; bordereaux de retrait d'espèces, dossiers 6.4, 6.10, 6.14 et 6.15) ou de son ancienneté par rapport aux opérations effectuées (dossier 6.10) ;
- le secteur d'activité (restauration) dans lequel exerce le client, qui présente un risque particulier de blanchiment des capitaux (dossiers 6.7) ;
- l'enregistrement de mouvements importants au crédit d'un compte dont le titulaire est mineur (dossiers 6.15 et 6.16) et le virement des sommes ainsi placées sur un compte ouvert à l'étranger par l'un des deux parents (dossier 6.16).

Dans plusieurs de ces dossiers, la société [A], qui n'avait pas recueilli d'informations sur le patrimoine du client, ne disposait pas d'élément permettant de connaître la justification économique des opérations (dossiers 6.2, 6.5 et 6.7).

42. Dans les trois dossiers dans lesquels la société [A] est intervenue en qualité de banque correspondante (dossiers 6.19., ; 6.20., ; 6.21.), deux (dossiers 6.19 et 6.20), relatifs à des clients [de la banque F], présentent des caractéristiques similaires, qui auraient dû conduire à ce que Tracfin soit informé des opérations des clients :

- opérations portant sur des montants ronds et des sommes élevées pour des clients personnes physiques : plus de 14 millions de dollars des États-Unis (ci-après « MUSD ») dans le premier dossier, plus de 1 MUSD dans le second ;
- origine des fonds pour partie au moins non justifiée ;
- mention des clients dans la base de données des « *offshore leaks* », qui réunit des informations publiées par des journalistes d'investigation, à partir de fuites de données qui portent sur des comptes ouverts dans des paradis fiscaux ;
- motif imprécis des opérations effectuées (« *alimentation de compte* », notamment).

En outre, dans le dossier 6.19, les fonds étaient pour partie destinés à un trust domicilié dans les Iles vierges britanniques. La justification de ces virements par des factures émises par ledit trust, pour des frais de gestion, ne permet pas d'exclure que cette structure ait pu être utilisée à des fins de BC-FT.

Dans le dernier dossier (6.21), les transferts de fonds effectués (33 en tout entre le 24 janvier 2017 et le 1^{er} octobre 2018, dont 6 compris entre 30 000 et 45 000 euros) ne sont pas justifiés par les informations que la banque détient sur le client, homme politique gabonais de premier plan.

43. La Commission relève que la carence de la société [A] dans ce domaine résulte pour partie du dispositif défaillant de traitement des alertes, dont plusieurs ont été classées sans suite sans qu'aucun justificatif, voire aucune explication, ait été reçu du client (dossiers 6.1, 6.2, 6.5, 6.9), une alerte étant par ailleurs laissée sans suite en raison d'opérations dont le « *petit montant ne donne lieu à aucun soupçon* », alors même que leur montant cumulé était élevé au regard des revenus de l'intéressé (dossier 6.14).

44. Le grief 6 est donc fondé, dans un périmètre réduit à 16 dossiers.

IV- Sur le contrôle interne du dispositif de LCB-FT

A. En ce qui concerne le contrôle permanent de second niveau de la société [A] sur ses succursales européennes

45. Selon les dispositions du 3^e du II de l'article L. 561-33 du CMF, les entreprises assujetties « *qui exploitent des succursales dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'espace économique européen veillent à ce que ces succursales respectent les dispositions applicables dans cet État* ».

L'article 41 de l'arrêté du 3 novembre 2014 leur impose de s'assurer que « *leurs filiales et succursales à l'étranger mettent en place des dispositifs de contrôle* ». En outre, l'article 71 de cet arrêté précise que : « *Le contrôle permanent du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme fait partie du dispositif de contrôle de la conformité, selon les conditions prévues au chapitre II du présent titre* ».

46. Selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, en 2018, à l'exception de deux missions de contrôle permanent de second niveau réalisées par le pôle « contrôle permanent et risques opérationnels » au sein des succursales belge et néerlandaise, les contrôles réalisés par les « correspondants conformité et contrôle interne pays » des succursales sur leur dispositif de LCB-FT, n'ont pas fait l'objet de contrôles permanents de second niveau.

47. La société [A] n'apporte aucun élément conduisant à remettre en cause le reproche d'une carence majeure de son dispositif de contrôle interne de second niveau au moment du contrôle sur place. Les actions de remédiation mises en œuvre depuis la fin de la mission de contrôle sont sans incidence sur la caractérisation du grief 7, qui est fondé.

B. En ce qui concerne les moyens humains dédiés au contrôle périodique du dispositif de LCB-FT

48. En vertu du II de l'article L. 561-32 du CMF, les entreprises assujetties doivent mettre « *en place des mesures de contrôle interne* ». Le 5^e de l'article R. 561-38 du CMF leur impose en outre de mettre en œuvre « *des procédures de contrôle, périodique et permanent, des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme* ».

49. Selon le **grief 8**, fondé sur ces dispositions, les moyens humains dédiés au contrôle périodique du dispositif de LCB-FT au sein de la société [A] sont insuffisants. Ainsi, le contrôle périodique des activités réalisées par les 61 agences de la société [A], situées pour moitié en France et pour moitié dans des pays européens, était confié à 3 personnes fin 2017 et à 3 personnes en décembre 2018, ce qui n'a permis de réaliser, sur l'exercice 2017, que 4 des 10 missions initialement définies par l'établissement dans son plan d'audit triennal 2017-2019. En outre, sur les 6 missions initialement prévues et qui n'ont pas été réalisées en 2017, 3 seulement ont été reportées en 2018, les 3 autres ayant été reportées en 2019.

Par ailleurs, le dispositif de LCB-FT de 12 agences françaises ou européennes de la société [A] n'a pas fait l'objet d'un contrôle périodique depuis 2013 et, pour l'une d'entre elles au moins, depuis 2012 et 6 agences n'ont jamais fait l'objet d'un contrôle périodique.

50. La société [A] ne conteste pas le faible taux de réalisation, en 2017, du plan d'audit triennal, dont la cause réside, selon elle, dans le départ d'auditeurs qui n'ont été remplacés que l'année suivante. Ces éléments ainsi que les informations communiquées par la société [A] sur l'exécution du plan triennal de 2017 à 2019, grâce notamment au renfort de l'Audit Général Group, sont sans incidence sur la caractérisation du grief 8, qui est donc fondé.

*

* *

51. Il résulte de ce qui précède qu’au moment du contrôle sur place, la classification des risques de la société [A] n’était pas adaptée à son activité de transfert de fonds, qui présente en elle-même un risque élevé de BC-FT, encore renforcé lorsque des fonds sont envoyés vers certaines zones géographiques, et les risques liés au financement d’opérations de commerce international n’étaient pas pris en compte de manière appropriée (grief 1). La société n’avait pas recueilli les informations lui permettant d’avoir une bonne connaissance de certains clients PPE (grief 2). Elle ne disposait ni des moyens humains lui permettant de traiter dans un délai satisfaisant les alertes activées par son dispositif de détection des opérations atypiques (grief 3), ni de moyens techniques adaptés à la surveillance de son activité de correspondance bancaire (grief 4). Ces carences ont conduit à des manquements à ses obligations de traitement des opérations entrant dans les prévisions de l’article L. 561-10-2 du CMF (grief 5) et des opérations suspectes (grief 6). Enfin, le contrôle permanent sur ses filiales (grief 7) et le contrôle périodique du dispositif de LCB-FT (grief 8) présentaient de sérieuses insuffisances.

52. Il convient néanmoins de tenir compte, dans une certaine mesure, des actions correctives mises en place par la société, qui ont notamment consisté en une refonte de sa classification des risques, une amélioration de son dispositif de détection et d’analyse des opérations atypiques et une meilleure prise en compte des risques liés à l’activité de correspondance bancaire. Des actions de formation du personnel et de renforcement des directions des risques et de la conformité ont de plus été menées.

Toutes ces actions, dont la portée devra, le cas échéant, être vérifiée, témoignent, en l’état des informations dont dispose la Commission, d’une volonté de mise à niveau du dispositif de LCB-FT de cet établissement.

53. Les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur nature ainsi que des éléments d’atténuation ci-dessus mentionnés (voir *supra* point 52), le prononcé d’un blâme. Il y a lieu, eu égard à la situation financière de la société [A], de prononcer en outre à son encontre une sanction pécuniaire de 500 000 euros.

La société [A], qui soutient que la publication de la présente décision sous forme nominative lui causerait un préjudice disproportionné en raison de l'avantage que pourront en tirer ses concurrents, demande qu'elle soit publiée sous une forme anonyme. Toutefois, en l'absence d'éléments de nature à établir qu'une publication sous forme nominative lui causerait un préjudice disproportionné et qu'elle méconnaîtrait, en l'espèce, l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle elle répond et les intérêts de la société, il y a lieu de publier la présente décision au registre de l'ACPR, sous forme nominative, pendant une durée de cinq ans. Elle y sera ensuite maintenue sous une forme non nominative.

*
* *

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de la société [A] un blâme et une sanction pécuniaire de 500 000 euros (cinq cent mille euros).

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

Le Président de la Commission
des sanctions

[Alain Ménéménis]

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