

MONEYGRAM
INTERNATIONAL SA

Procédure n° 2024-06

Blâme et sanction pécuniaire de
1,3 million d'euros
Publication sous une forme
nominative pendant 5 ans

Audience du 19 mars 2026

Décision rendue le 15 avril 2026

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 3 décembre 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 sectorielle de la banque, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société MoneyGram International SA (ci-après « MoneyGram ») ;

Vu la notification des griefs du 3 décembre 2024 ;

Vu les mémoires en défense des 12 mars 2025, 18 juin 2025, 31 juillet 2025, par lesquels MoneyGram *i)* conteste la plupart des griefs qui lui ont été notifiés, *ii)* souligne que le dispositif LCB-FT, bien que perfectible, satisfait à l'obligation de moyens qui lui incombe, *iii)* demande à la Commission, si elle devait retenir certains griefs, de la faire pleinement bénéficier des principes de proportionnalité et d'individualisation de la peine et *iv)* que le cas échéant, la sanction à venir ne soit pas rendue sous une forme nominative pour ne pas lui créer un préjudice disproportionné en considération de la nature des manquements reprochés ;

Vu les mémoires en réplique des 7 mai 2025 et 16 juillet 2025, par lesquels le Collège, représenté par M^{me} Marie-Laure Belaval, estime *i)* que tous les griefs sont fondés et *ii)* qu'ils font ressortir un non-respect très étendu des dispositions législatives et réglementaires relatives à la LCB-FT méritant d'être fermement sanctionné ;

Vu le rapport du 16 février 2026 de M^{me} Gaëlle Dumortier, rapporteur, qui conclut que les griefs 1 à 5 sont entièrement fondés, tandis que les griefs 6 à 8 sont établis dans un périmètre réduit ;

Vu les courriers du 16 février 2026 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 par MoneyGram le 2 mars 2026, soit dans le délai prévu par l'article R. 612-39 du CMF, en réponse au rapport du rapporteur ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle signé le 5 juin 2024 ;

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. 561-2-1, L. 561-5-1, L. 561-10-1, L. 561-10-2, L. 561-15, L. 561-16, L. 561-32, L. 561-36-1, L. 562-6, L. 612-38, L. 612-39, R. 561-12, R. 561-38, R. 561-38-3 et R. 561-38-4 ;

Vu l'arrêt du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques ;

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 et Edith Sudre, et de MM. Georges Decocq et François Rosier, membres de la Commission ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 19 mars 2026 :

- M^{me} Gaëlle Dumortier, rapporteur, assistée de M^{me} Lysiane Dauphin, son adjointe ;
- M^{me} Marie-Laure Bélaval, représentante du Collège, assistée de la directrice des affaires juridiques, de la cheffe du service des affaires institutionnelles et du droit public et de deux juristes au sein de ce service ; M^{me} Bélaval a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire de 1,5 million d'euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant 5 ans ;
- MoneyGram, représentée par [...], responsable Conformité Europe, [...], membre du département Conformité et [...], contrôleur périodique et assistée par Maîtres Serge Durox, Cécilia Challal et Louis Raynaud (Cabinet Franklin), préalablement informée de son droit de conserver le silence 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, de MM. Georges Decocq et François Rosier, membres de la Commission ainsi que de M. Fabien Patris, chef du service de la Commission des sanctions, faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. MoneyGram est un établissement de paiement de droit belge, créé à la suite du Brexit pour permettre au groupe américain MoneyGram Payment Systems Inc (MPSI) de poursuivre ses activités au sein de l'espace économique européen en bénéficiant du passeport européen. Depuis 2019, il exerce en France une activité de transmission de fonds en ayant recours à un réseau d'agents prestataires de services de paiement, qui se répartissaient au moment du contrôle sur place en 4 catégories : *i*) les agents de détail (« retail »), essentiellement des commerces de proximité (épicerie, vente de matériel électronique...), qui ont réalisé la majorité des transactions en 2022 (55%). Au nombre de 1156, ces agents de détail étaient enregistrés auprès de la Banque Nationale de Belgique ; *ii*) les agents qualifiés par MoneyGram de « super-agents » - [X, Y et Z] - sociétés commercialisant des logiciels d'encaissement auprès de buralistes ou autres commerces de proximité, qui intégraient une fonctionnalité permettant de proposer le service de transmission de fonds de Moneygram. La réglementation française ne reconnaissant pas le statut de « super-agent », chaque buraliste partenaire de ces « super-agents » était enregistré en tant qu'agent auprès de la Banque Nationale de Belgique.

Disposant de leurs propres équipes de conformité sous la supervision d'un Agent Compliance Officer (ACO), ces « super-agents » ont, via leur propre réseau, effectué un tiers des transactions en 2022 ; *iii*) les 16 points de vente de MoneyGram Payment Services France (MPS), filiale du groupe américain MoneyGram, qui n'avaient qu'une activité de transmission de fonds pour le compte de cette dernière; *iv*) les partenaires dits stratégiques ([...]), établissements financiers, de change ou de banque de détail proposant les services MoneyGram à leurs clients.

2. Le client type de MoneyGram est âgé de 41 ans environ et réalise en moyenne 4,7 opérations de transmission de fonds par an, vers 2,2 bénéficiaires et 1,3 pays de transfert de fonds, pour un montant cumulé de 1 521 euros. Le montant moyen par transaction s'établit à 296 euros pour les envois de fonds et à 371 euros pour les réceptions.

Le questionnaire lutte contre le blanchiment (QLB) pour 2022, tel qu'actualisé par l'établissement en juillet 2023, indique 2,4 millions de clients, dont 2,38 millions de clients occasionnels et 24000 clients en relation d'affaires pour un volume d'activité de 8,6 millions d'opérations et un montant total de 2,6 milliards d'euros de fonds transférés.

Selon ses comptes annuels publics, MoneyGram a réalisé en 2024 un chiffre d'affaires d'environ 230 millions d'euros, pour un résultat net d'environ 2 millions d'euros. Ses fonds propres s'élevaient cette même année à environ 34 millions d'euros.

3. Cet établissement a fait l'objet, du 10 février au 28 septembre 2023, d'un contrôle sur place qui a donné lieu à la signature, le 5 juin 2024, d'un rapport (ci-après le « rapport de contrôle »). Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sa formation de sous-collège sectoriel de la banque, a décidé, lors de sa séance du 18 novembre 2024, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie par une lettre du 3 décembre 2024.

I- SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE VIGILANCE À L'ÉGARD DE LA CLIENTÈLE

Le grief 1- Sur la distinction entre clientèle occasionnelle et clientèle en relation d'affaires

4. Aux termes du I de l'article L. 561-2-1 du CMF : « Pour l'application du présent chapitre, la notion de relation d'affaires s'entend de la relation professionnelle ou commerciale avec le client, et inclut le cas échéant le bénéficiaire effectif. Dans les contrats d'assurance-vie et de capitalisation, la relation d'affaires inclut le bénéficiaire du contrat, et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif du bénéficiaire du contrat mentionné au III de l'article L. 561-5. / 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. (...) ».

5. Selon le **grief 1**, les critères retenus par l'établissement pour classer un client en relation d'affaires – 4 opérations abouties par mois durant 3 mois consécutifs – ne sont pas adaptés aux opérations et aux caractéristiques de la clientèle de MoneyGram en France dans la mesure où le client type de MoneyGram réalise en moyenne 4,7 opérations de transmission de fonds par an, vers 2,2 bénéficiaires et 1,3 pays de transfert de fonds pour un montant cumulé de 1 521 euros. Ces critères conduisent l'établissement à ne pas qualifier de relation d'affaires des clients alors que ces derniers nouent avec lui une relation qui s'inscrit dans la durée, ou réalisent plusieurs opérations successives ou à caractère continu. Ainsi, sur 128 531 clients ayant réalisé 12 opérations ou plus sur l'année 2022, 96 % ont été considérés par

l'établissement comme des clients occasionnels. Les clients de MoneyGram peuvent alors réaliser plusieurs dizaines d'opérations sur quelques mois sans basculer en relation d'affaires, à l'instar de [...] (69 transactions sur 17 mois pour un montant total de 71 389 €) ou [...] (29 opérations sur 2 mois pour un montant total de 89 650 €).

De surcroît, dès 2019, l'établissement avait été invité à revoir ses critères de qualification de la relation d'affaires dans le cadre d'une lettre de suite de l'ACPR. En réponse, l'établissement avait affirmé que « désormais, un client sera considéré par MoneyGram comme étant en relation d'affaires dès lors qu'il effectuera plus de 6 transactions au cours d'une durée de 6 mois ». L'établissement n'a donc pas respecté ses engagements.

Position de la Commission

6. L'article L. 561-2-1 du CMF prévoit deux conditions alternatives pour qualifier une relation d'affaires. Celle-ci peut être nouée, d'une part, lorsque l'établissement engage une relation commerciale censée s'inscrire, au moment où le contact est établi, dans une certaine durée pouvant être prévue par un contrat. Elle peut aussi être nouée, d'autre part, lorsqu'en l'absence d'un tel contrat, un client utilise les services proposés par la société de manière régulière pour plusieurs opérations ou pour une opération présentant un caractère continu. L'argument en défense de MoneyGram qui consiste à critiquer la pertinence de l'application du premier de ces critères aux opérations de transmission de fonds, en ce qu'elles seraient par nature ponctuelles et n'impliqueraient aucune ouverture de compte, est sans portée dès lors que ses clients peuvent réaliser plusieurs opérations successives et ainsi être en relation d'affaires au sens de la seconde condition prévue par l'article L. 561-2-1 du CMF.

L'établissement soutient par ailleurs que les seuils de fréquence qu'il avait définis dans ses procédures, conformément à l'approche par les risques préconisée par les lignes directrices de l'ACPR, étaient pertinents et adaptés à sa clientèle dont il estimait qu'elle présentait un faible risque de blanchiment et de financement du terrorisme.

Toutefois, ainsi que l'a précisé à plusieurs reprises la Commission, si les établissements disposent d'une certaine latitude en ce domaine, le seuil à partir duquel des clients occasionnels doivent être considérés comme des relations d'affaires doit être adapté au profil de la clientèle, pour ne pas conduire à classer indûment des relations d'affaires en simples clients occasionnels, et aboutir ainsi à ce qu'une large partie de la clientèle ne fasse pas l'objet des mesures de vigilance prévues aux articles L. 561-5-1 et L. 561-6 du CMF (décisions n° 2025-01 du 7 novembre 2025, points 25 et 26, n° 2017-06 du 13 juin 2018, considérant 8, et n° 2017-07 du 13 juin 2018, considérant 11). Contrairement à ce que soutient MoneyGram, le placement de la clientèle en risque faible ou élevé est indifférent à cet égard, ces notions n'affectant pas la qualification de client occasionnel ou de client en relation d'affaires, mais l'étendue des mesures de vigilance à accomplir, simplifiée, renforcée ou complémentaire, au sens des articles L. 561-9, L. 561-10 et L. 561-10-1 du CMF.

En l'espèce, les seuils retenus par l'établissement au moment du contrôle sur place - 4 opérations abouties par mois durant trois mois consécutifs - étaient trop restrictifs dès lors que, le client type réalisant en moyenne 4,7 opérations de transmission de fonds par an, ils permettaient que des clients effectuant 3 opérations tous les trois mois, soit 12 par an, soient classés en clients occasionnels. Le manquement est à cet égard caractérisé.

Si l'établissement indique dans ses écritures avoir mis en place un nouveau paramétrage en octobre 2024 (au moins 2 transactions par mois sur 9 mois ou 4 transactions par mois sur 3 mois, sur une période glissante de 365 jours), ce qui a conduit à une augmentation significative de la proportion des clients classés en relation d'affaires, la fixation de ces nouveaux seuils, postérieure au rapport de contrôle sur place, s'analyse comme une mesure de remédiation qui apparaît d'autant plus tardive que MoneyGram s'était engagée en juillet 2019 auprès de l'ACPR, dans une lettre de suites consécutive à un précédent contrôle sur place, à changer ses critères pour regarder comme étant en relation d'affaires tout client qui effectuerait 6 transactions pendant six mois.

7. Le grief 1 est fondé.

Le grief 2- Sur la connaissance de la clientèle

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 561-5-1 du CMF : « *Avant d'entrer en relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 recueillent les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent. Elles actualisent ces informations pendant toute la durée de la relation d'affaires. (...)* ».

Aux termes de l'article R. 561-12 du CMF : « *Pour l'application de l'article L. 561-5-1, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 : / 1° Avant d'entrer en relation d'affaires, recueillent et analysent les éléments d'information nécessaires à la connaissance de l'objet et de la nature de la relation d'affaires ; / 2° Pendant toute la durée de la relation d'affaires, recueillent, mettent à jour et analysent les éléments d'information qui permettent de conserver une connaissance appropriée et actualisée de leur relation d'affaires. / La nature et l'étendue des informations collectées ainsi que la fréquence de la mise à jour de ces informations et l'étendue des analyses menées sont adaptés au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par la relation d'affaires. Ils tiennent compte également des changements pertinents affectant la relation d'affaires ou la situation du client, y compris lorsque ces changements sont constatés par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 à l'occasion du réexamen de toute information pertinente relative aux bénéficiaires effectifs, notamment en application de la réglementation relative à l'échange d'informations dans le domaine fiscal. / Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont en mesure de justifier auprès des autorités de contrôle mentionnées à l'article L. 561-36 de la mise en œuvre de ces mesures et de leur adéquation au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par la relation d'affaires. / Un arrêté du ministre chargé de l'économie précise les modalités d'application du présent article en ce qui concerne les éléments d'informations mentionnés aux 1° et 2°.* »

9. Selon le **grief 2**, lors de l'entrée en relation d'affaires, l'établissement ne collecte aucune information sur la situation financière et patrimoniale du client. En effet, la procédure intitulée « Business Relationship Policy » ne prévoit en aucun cas le recueil d'informations sur les revenus et le patrimoine des clients en relation d'affaires. Les seules informations collectées, sur simple déclaration du client, concernent l'objet de la transaction, l'origine des fonds, la profession du client, le lien entre l'émetteur et le bénéficiaire des fonds ainsi que le motif de recours aux services de MoneyGram. À titre d'illustration, sur 18 dossiers clients analysés par la mission de contrôle et considérés par l'établissement comme en relation d'affaires, aucun ne comporte d'informations sur sa situation financière.

En outre, il ressort du rapport de contrôle que MoneyGram avait une connaissance lacunaire de la situation professionnelle de sa clientèle en relation d'affaires. La profession renseignée manque de précision et ne permet pas toujours de définir le secteur d'activité ou les fonctions du client (entrepreneur, ouvrier/entrepreneur, « executive », « banking », employé). Enfin, malgré des déclarations contradictoires de certains clients en relation d'affaires concernant leur profession, l'établissement n'a pas procédé à l'analyse de ces informations et n'a pas demandé de justificatifs [Dossiers ...].

Position de la Commission

10. En premier lieu, la Commission a déjà considéré qu'il appartient en principe à tout organisme assujéti de disposer d'informations sur les revenus et le patrimoine de ses clients en relation d'affaires afin de pouvoir exercer correctement son obligation de vigilance à leur égard (décision n° 2017-05 du 17 avril 2018, considérant 27 ; décision n° 2016-10 du 18 octobre 2017, considérant 27). Dans certains cas néanmoins, notamment lorsque les organismes ne sont pas des établissements de crédit, la particularité du service proposé ou la nature de la clientèle peut, dans le cadre d'une approche par les risques, justifier que le recueil d'informations sur les revenus et le patrimoine ne soit pas systématique. Il incombe alors à la poursuite de démontrer en quoi un tel recueil serait indispensable à l'exercice de la vigilance constante de la relation d'affaires (décision n° 2019-07 du 23 décembre 2020, points 10 et 28).

En l'espèce, le Collège démontre de manière convaincante que les caractéristiques de la clientèle de MoneyGram, majoritairement constituée d'adultes non bancarisés procédant à des remises de fonds en espèces, ainsi que la nature des services rendus - des transferts de fonds d'un montant moyen

d'environ 300 euros vers des pays présentant un risque élevé de BC-FT - imposaient que des informations soient recueillies sur les revenus et le patrimoine des clients en relation d'affaires, afin de pouvoir détecter, le cas échéant, une incohérence entre ces données et les opérations effectuées par le client. La simple collecte, sous forme déclarative, de l'origine des fonds de chaque opération ne pouvait à cet égard suffire à satisfaire l'obligation de connaissance de la relation d'affaires imposée par les articles cités à l'appui du grief.

11. En second lieu, la Commission a également déjà estimé que le recueil d'informations suffisamment précises sur l'activité professionnelle du client, allant au-delà de la seule mention de celle-ci en termes généraux, est indispensable au respect des obligations de vigilance afin là encore de pouvoir détecter, le cas échéant, une incohérence entre la profession déclarée et les opérations effectuées par le client (décision n° 2013-06 du 26 janvier 2015, considérant 46 ; décision n° 2020-06 du 12 juillet 2021, point 41).

MoneyGram ne conteste pas que, jusqu'à ce qu'elle modifie en 2023 son système informatique, les informations sur la profession des clients qu'elle collectait de manière déclarative étaient insuffisamment précises, de sorte que le manquement est caractérisé sur ce point. Elle ne conteste pas davantage n'avoir pas procédé, dans les cinq dossiers visés par la lettre de griefs, à une analyse des informations collectées alors qu'existait une incohérence dans les déclarations relatives à la profession du client.

12. Le grief 2 est donc fondé.

Le grief 3- Sur la mise en œuvre de mesures de vigilance renforcées applicables aux opérations avec des personnes ou entités localisées ou enregistrées dans un pays non coopératif en matière fiscale

13. Aux termes de l'article L. 561-10-1 du CMF : « I. – Lorsque le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par une relation d'affaires, un produit ou une opération leur paraît élevé, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent en œuvre les dispositions des articles L. 561-5, L. 561-5-1 et L. 561-6 sous la forme de mesures de vigilance renforcées. / II. – La mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires prévues à l'article L. 561-10 ne fait pas obstacle à l'application des dispositions du I ci-dessus. »

14. Selon le **grief 3**, la mission a relevé des écarts entre la liste de pays à risque élaborée par l'établissement et les listes de l'OCDE et l'Union européenne relatives aux juridictions non coopératives en matière fiscale. Ainsi, au moment de la mission de contrôle, les pays suivants - Gibraltar, Guam, les Iles Vierges américaines, Samoa, Palaos et Fidji - ne figuraient pas dans la liste des pays à risque de MoneyGram alors qu'ils figuraient sur les listes de l'OCDE et de l'UE. Dès lors, les opérations réalisées à destination ou en provenance de ces pays n'ont déclenché aucune mesure de vigilance renforcée. L'établissement a pourtant effectué des opérations de transmission de fonds à destination et en provenance de ces pays. La mission de contrôle a relevé, pour l'année 2022, 323 opérations à destination de personnes situées aux Fidji pour un montant total de 69 520 €, 124 opérations à destination des Iles Vierges américaines pour un montant total de 78 386 €, 136 opérations en provenance de Guam pour un montant de 63 715 € et 700 opérations en provenance des Iles vierges américaines pour un montant total de 233 910 €.

Position de la Commission

15. La présence d'un pays sur les listes de l'OCDE et de l'Union européenne relatives aux juridictions non coopératives en matière fiscale caractérise nécessairement un risque élevé de blanchiment de fraude fiscale, qui implique que les opérations à destination ou en provenance de ces pays fassent l'objet de la part des organismes assujettis d'une mesure de vigilance renforcée au titre de l'article L. 561-10-1 du CMF.

MoneyGram ne conteste pas qu'elle n'exerçait pas, au moment du contrôle sur place, une vigilance renforcée sur les transactions en lien avec Gibraltar, Guam, les Iles Vierges américaines, Samoa, Palaos et Fidji, dès lors que ces pays ne figuraient pas dans sa propre liste des pays à risque.

Le manquement est ainsi caractérisé, sans qu'il soit nécessaire pour la poursuite de démontrer en quoi chacune des transactions réalisées à destination ou en provenance des pays considérés, citées à titre d'exemple, présentait spécifiquement un risque élevé, ce dernier résultant de la seule présence de ces pays sur les listes de l'OCDE et de l'Union européenne, ainsi qu'il a été dit supra.

Par ailleurs, ni l'erreur de paramétrage informatique alléguée pour ce qui concerne Gibraltar, ni le fait que le volume financier associé aux transactions concernées soit faible ne sauraient constituer, comme le prétend l'établissement, une circonstance de nature à atténuer le manquement.

16. Le grief 3 est fondé.

II- SUR L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF DE GESTION DES RISQUES DE LCB-FT

17. Aux termes du I de l'article L. 561-32 du CMF : « *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. (...) / Les personnes mentionnées ci-dessus mettent en place un dispositif de gestion des risques permettant de détecter les personnes mentionnées au 1° et les opérations mentionnées au 3° de l'article L. 561-10 ainsi que celles mentionnée aux articles L. 561-10-2 [examen renforcé] et L. 561-15 [déclaration de soupçon]. (...)* ». Aux termes de l'article R. 561-38 du même code : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 s'assurent que l'organisation du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme mentionné au I de l'article L. 561-32 est adaptée à leur taille, à la nature de leurs activités ainsi qu'aux risques identifiés par la classification des risques mentionnée à l'article L. 561-4-1. / Cette organisation doit être dotée d'outils, de moyens matériels et humains permettant la mise en œuvre effective de l'ensemble des obligations de vigilance prévues au présent chapitre et en particulier la détection, le suivi et l'analyse des personnes et opérations mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 561-32.* »

Le grief 4

18. Selon le **grief 4**, sur 8,6 millions d'opérations effectuées par MoneyGram en 2022 pour un montant total de 2,6 milliards d'euros de fonds transférés, seules 34 351 alertes ont été générées par le dispositif de surveillance des transactions, ce qui est faible pour une activité à risque élevé de BC-FT.

Le dispositif de surveillance de MoneyGram est composé de 12 scénarios. Huit d'entre eux, applicables à l'ensemble du groupe MoneyGram, les *AML Top Down Rules*, reposent sur des seuils qui varient selon le profil de risque du client. Ces scénarios comportent des seuils manifestement trop élevés au regard des montants moyens des opérations réalisées en France qui sont de 296 € pour les envois et de 371 € pour les réceptions. De plus, ils ne sont à l'origine que de 5 085 alertes sur les 34 351 déclenchées en 2022, soit un peu moins de 15 % des alertes du dispositif de surveillance.

Les scénarios français, qui déclenchent davantage d'alertes, sont toutefois insuffisants pour pallier le caractère inapproprié des scénarios du groupe et couvrir l'ensemble des opérations pouvant présenter un caractère atypique. En effet, les 4 scénarios applicables aux activités de MoneyGram en France ne dépendent pas du profil de risque du client. En outre, ces scénarios ne couvrent pas l'ensemble des risques et typologies de BC-FT auxquels l'établissement est exposé et ne tiennent pas non plus compte du comportement du client type de MoneyGram en France ainsi que du montant moyen d'une opération. La plupart de ces seuils sont applicables sur une période restreinte fixée à 30, 14 voire 7 jours alors que les clients ont majoritairement recours aux services de transmission de fonds selon une fréquence mensuelle bien plus que quotidienne ou hebdomadaire.

Enfin, les scénarios ne prennent pas en considération les éléments de connaissance de la clientèle, notamment le revenu et le patrimoine du client, ces informations n'étant pas contenues dans la base de données clients, de même que le risque géographique.

Position de la Commission

19. La Commission des sanctions a déjà souligné la nécessité, dans une approche par les risques, de tenir compte du montant moyen des transactions et d'apprécier les écarts à ce montant pour juger de l'adaptation des seuils de surveillance (décision n° 2016-03 du 19 décembre 2016, considérant 16 ; décision n° 2017-06 du 13 juin 2018, considérant 12 ; décision n° 2019-04 du 4 février 2020, point 19). Elle a également eu l'occasion de relever que l'absence ou le faible déclenchement d'alertes en application d'un scénario du fait de seuils trop élevés peut caractériser un défaut de pertinence de ces seuils (décision n° 2016-09 du 30 juin 2017, considérant 14 ; décision n° 2020-06 du 12 juillet 2021, point 19).

En l'espèce, les huit scénarios « AML Top Down Rules » comportaient des seuils d'opération supérieurs à 2 000 USD, soit environ 1 700 €, ce qui était en soi inadapté au montant moyen des opérations réalisées en France, de 296 € pour les envois et de 371 € pour les réceptions. Le fait que les deux tiers des scénarios (8 sur 12) ne produisent que 15% du montant total des alertes démontre également le défaut de pertinence des seuils retenus.

MoneyGram fait valoir qu'à tout le moins, le scénario [...] disposait d'un seuil de 300 USD pour les clients « low-risk » et de 1 USD pour les clients « high risk », ce qui était proche ou au-dessous du montant moyen des opérations. Toutefois, le critère de déclenchement de ce scénario était l'apparition de certains mots clef dans les messages échangés, l'existence d'un seuil de montant de transaction ayant pour seul objet d'en limiter la mise en œuvre pour certains clients selon leur profil de risques.

20. MoneyGram reconnaît par ailleurs que les quatre scénarios spécifiques à la France n'étaient pas totalement adaptés à la réalité opérationnelle des transactions réalisées par ses clients. L'établissement ne conteste ainsi pas les constats de la mission de contrôle, qui relevait que ces scénarios ne dépendaient pas du profil de risque du client, n'intégraient pas le risque pays et présentaient des seuils périodiques de 3 500 €, 7 000 € et 10 000 €, trop élevés et incohérents avec le montant moyen des transactions. MoneyGram soutient dans ses observations en réponse au rapport du rapporteur que ces derniers seuils sont des montants agrégés sur des périodes glissantes et non des seuils unitaires par transaction, de sorte que la comparaison avec le montant annuel moyen des transactions serait dépourvue de pertinence. Ce nouvel argument n'apparaît toutefois pas convaincant dès lors que les périodes glissantes considérées sont de seulement 30 jours calendaires et que le nombre moyen d'opérations des clients est inférieur à une tous les deux mois. Les seuils visés sont ainsi manifestement inadaptés au regard du montant moyen des transactions de 1521 euros sur 12 mois.

Enfin, les mesures correctrices prises par MoneyGram en décembre 2024, consistant en la création de nouveaux scénarios, postérieures au contrôle sur place, ont la nature de mesures de remédiation et sont sans incidence sur la caractérisation du grief sur la période considérée.

21. Enfin, si MoneyGram soutient que ses scénarios n'avaient pas à prendre en considération les données sur les revenus et le patrimoine des clients en relation d'affaires dès lors que, selon elle, la collecte de telles données ne serait pas impérative, il a été dit supra §10 que les caractéristiques de la clientèle de MoneyGram, majoritairement constituée d'adultes non bancarisés procédant à des remises de fonds en espèces, ainsi que la nature des services rendus, à savoir des transferts de fonds d'un montant moyen d'environ 300 euros vers des pays présentant un risque élevé de BC-FT, imposaient que de telles informations soient recueillies pour ces clients.

Dès lors que le recueil des éléments relatifs à la situation financière des clients en relation d'affaires était indispensable à la détection des opérations atypiques qu'ils exécutent, il appartenait à MoneyGram d'intégrer ce paramètre dans son dispositif de surveillance des risques et d'élaborer des scénarios prenant en considération les informations sur les revenus et le patrimoine de ses clients (décision n° 2017-01 du 26 juillet 2018, considérant 26 ; décision n° 2017-05 du 17 avril 2018, considérant 9).

22. Le grief 4 est fondé.

III- SUR LES DÉFAUTS D'EXAMEN RENFORCÉ

Le grief 5

23. Aux termes de l'article L. 561-10-2 du CMF : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 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.* »

24. Selon le **grief 5**, les processus mis en place par l'établissement (l'un réalisé à la suite d'une alerte automatisée ou manuelle – deep dive –, l'autre réalisé sur les clients classés *high risk* – ECDD) ne permettent pas à MoneyGram de remplir son obligation d'examen renforcé. En effet, les deux mesures ne font l'objet d'aucune demande de pièces justificatives auprès des clients et seuls les éléments déclaratifs sont pris en compte dans l'analyse.

Les cas individuels analysés par la mission illustrent, à ce titre, la carence systémique de MoneyGram en matière de traitement des alertes et d'examens renforcés. Pour aucun des dossiers individuels analysés par la mission, l'établissement n'a recueilli d'information complémentaire ou de pièce justificative auprès du client. Les analyses, qui sont effectuées par le personnel de MoneyGram localisé à Varsovie, se limitent à un contrôle superficiel et la clôture des alertes est fondée sur des commentaires stéréotypés au regard des informations déclarées par le client, de son origine et du pays d'envoi des fonds.

Position de la Commission

25. Il n'est pas contesté que les examens renforcés conduits par MoneyGram reposaient, au moment du contrôle sur place, d'une part sur la recherche d'éventuelles informations négatives sur les clients à l'origine de l'opération, d'autre part sur l'exploitation et l'analyse des informations obtenues auprès de ces derniers sur une base uniquement déclarative, l'établissement estimant impossible de recueillir des justificatifs corroborant les informations déclarées par ses clients en raison du segment de population concerné et de la nature même du service de transmission de fonds.

S'il est admissible qu'un établissement qui estime être, à l'égard d'un client ou d'une opération, en situation de vigilance simplifiée au sens de l'article L. 561-9 du CMF se contente des informations qu'il a recueillies sur une base déclarative, lors de l'entrée en relation d'affaires, au titre de son obligation de connaissance du client, ces éléments peuvent ne pas s'avérer suffisants, en cas d'opération atypique, pour la bonne exécution de l'obligation d'examen renforcé prévue par l'article L. 561-10-2 du CMF. Des justificatifs sur l'origine des fonds et la destination des sommes en cause ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie peuvent être nécessaires dans ce cadre (décision n° 2016-09 du 30 juin 2017, considérant 19). Les lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin, dans leur version du 1^{er} octobre 2018, comme d'ailleurs dans leur version du 19 novembre 2025, indiquent à cet égard que « *l'analyse consignée est, si nécessaire au regard des justifications obtenues et des risques auxquels l'opération expose l'organisme, corroborée par un ou plusieurs justificatifs probants de nature à expliquer l'opération* » (point 37). Elles prévoient que l'examen renforcé « *comporte l'ensemble des informations recueillies sur l'origine des fonds, la destination des fonds, l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie, ainsi que leur analyse conduisant à le clôturer dans le cas où il n'y a pas lieu à DS* » et que « *si le dossier client comporte des informations déjà mises à jour et permettant de connaître ces éléments, l'ACPR et Tracfin considèrent qu'il n'est pas nécessaire de contacter le client au moment de l'examen renforcé* » (point 36).

En l'espèce, en ne prévoyant, en aucune hypothèse, le recueil de justificatifs auprès de ses clients lors des examens renforcés, MoneyGram ne s'est pas mise en mesure de remplir correctement l'obligation imposée par l'article L. 561-10-2 du CMF.

Le manquement est ainsi caractérisé, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les cas individuels visés par le Collège dans la lettre de griefs, ces derniers étant cités uniquement à titre illustratif de la carence structurelle dénoncée.

26. Le grief 5 est fondé.

IV- SUR LES DEFAUTS DE DECLARATION DE SOUPÇON

Le grief 6 – Sur les déclarations de soupçon tardives

27. Aux termes du second alinéa 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.* »

28. Selon le **grief 6**, il ressort du rapport de contrôle que sur les 44 dossiers de déclaration de soupçon (DS) analysés par la mission, 21 sont tardives avec un délai moyen de 190 jours entre la date de réalisation des opérations atypiques relevées par la mission et la date d'envoi de la déclaration de soupçon à Tracfin.

Position de la Commission

29. La Commission a déjà considéré que « *la date à retenir pour apprécier le caractère tardif d'une DS est celle à partir de laquelle les opérations ont pu apparaître comme suspectes et non celle du déclenchement d'une alerte interne. Tout retard dans l'envoi à Tracfin d'une DS par rapport à la date à laquelle l'opération suspecte a été réalisée doit dès lors être justifié par l'énoncé, dûment documenté, des diligences accomplies pour passer du doute au soupçon* » (décision n° 2016-07, 19 juillet 2017, considérant 7). C'est selon ces critères que sera apprécié le manquement.

30. En l'espèce, dans 14 des 21 cas visés par le grief, le délai a été calculé à partir de la première alerte, sans que le Collège ne démontre que celle-ci suffisait à faire naître un soupçon ni ne fournisse d'autres éléments permettant de préciser à quel moment un tel soupçon aurait dû naître. Dès lors, le caractère tardif du défaut de soupçon n'est pas démontré. Ces 14 dossiers doivent être écartés.

31. En revanche, pour six autres cas visés par le grief ([...]), l'alerte manuelle d'un agent, qui concluait au comportement suspect d'un client sur la base de plusieurs opérations effectuées, suffisait à faire naître un soupçon et, par suite, l'obligation de déclaration. C'est ainsi le caractère excessif ou non du délai écoulé entre cette alerte et la mise en œuvre de la déclaration de soupçon qui doit être examiné. À cet égard, si MoneyGram justifie ce délai par la réalisation, dans chaque cas, d'un examen renforcé, celui-ci est intervenu tardivement, entre un mois et demi et deux mois après l'alerte manuelle. Et l'établissement ne justifie d'aucune diligence, réalisée durant la période comprise entre l'alerte faisant naître un soupçon et la réalisation des examens renforcés, de nature à expliquer le retard dans l'envoi de la déclaration de soupçon à Tracfin. Le manquement est donc caractérisé.

32. Et s’agissant du dossier DS [...] (déclaration effectuée le 23 septembre 2022), l’établissement a fait valoir dans sa réponse au projet de rapport de contrôle que « *La déclaration de soupçon DS [...] a mal été déclarée du fait d’une erreur humaine. L’analyste a omis une transaction lors de la déclaration initiale, le 3 juin 2022 [...], et celle-ci a dû être déclarée ultérieurement. Le risque avait été cependant limité, car l’individu déclaré avait déjà été bloqué via IWL au moment de la DS initiale* ». Cette seconde déclaration ne saurait s’analyser, contrairement à ce que soutient l’établissement, comme une déclaration de soupçon complémentaire, en l’absence de tout élément venant infirmer ou confirmer une précédente déclaration. Elle constitue une déclaration tardive d’une opération suspecte identifiée comme telle depuis le 3 juin 2022.

33. Le grief 6 est fondé dans un périmètre réduit à 7 dossiers sur les 21 visés par le Collège.

Le grief 7 – Sur les défauts de déclaration de soupçon

34. 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. (...)* ».

35. Selon le **grief 7**, sur les 53 dossiers individuels examinés par la mission, 30 défauts de déclaration de soupçon (« DS ») ont été identifiés. En effet, en l’absence d’éléments permettant d’expliquer l’origine des fonds versés et au regard de l’incohérence de leurs montants avec les éléments de connaissance de la clientèle, l’établissement aurait dû procéder à une déclaration de soupçon.

Il s’agit des 30 dossiers suivants : [7.1 à 7.30].

Position de la Commission

36. La Commission a précisé à maintes reprises que pour caractériser un manquement à l’obligation prévue par les dispositions précitées de l’article L. 561-15 du CMF, il incombe à la poursuite de démontrer, de façon suffisamment précise et circonstanciée, qu’une opération présente des caractéristiques telles qu’elles sont de nature à justifier un soupçon d’infraction. En revanche, elle n’est pas tenue d’établir la nature exacte de l’infraction ni, *a fortiori* sa commission effective (décision n° 2020-06 du 12 juillet 2021, point 62 ; décision n° 2022-01 du 15 février 2023, point 33).

37. En l’espèce, dans 29 des 30 dossiers visés par le grief, le Collège démontre que l’accumulation des facteurs de soupçon aurait dû conduire MoneyGram à procéder à une déclaration de soupçon à Tracfin.

Dans la très large majorité des dossiers (25), le montant ou le nombre des transactions s’avère en effet bien supérieur à la moyenne des opérations des clients de MoneyGram (moyenne d’opérations supérieure à 3 000 € par mois, ou plus de 50 opérations en 18 mois) (dossiers 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.9, 7.10, 7.11, 7.12, 7.13, 7.15, 7.16, 7.17, 7.18, 7.19, 7.20, 7.21, 7.22, 7.23, 7.24, 7.25, 7.27, 7.28), alors que l’absence de tout élément sur la situation financière des clients ne permet pas d’expliquer les opérations (dossiers 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.7, 7.15, 7.16, 7.18, 7.19, 7.21, 7.27), ou qu’une incohérence est apparue entre le montant ou le volume élevé des transactions et la profession déclarée des clients (dossiers 7.6, 7.9, 7.10, 7.11, 7.12, 7.13, 7.17, 7.20, 7.22, 7.23, 7.24) ou encore que ce montant ou ce

volume élevé de transactions est associé à un nombre très important de bénéficiaires (plus de 20) (7.28) qui sont de surcroît parfois dépourvus de tout lien apparent entre eux (7.25). Au surplus, dans 15 cas parmi ces 25 dossiers les opérations atypiques étaient réalisées vers des pays sous liste grise du GAFI (7.2, 7.6, 7.7, 7.9, 7.10, 7.11, 7.12, 7.13, 7.15, 7.16, 7.17, 7.18, 7.23, 7.24, 7.25).

Pour deux autres dossiers, c'est l'absence de lien apparent avec de nombreux bénéficiaires (7.8, 7.14), associée à un soupçon de réseau de collecteurs de fonds (7.8) ou à des déclarations incohérentes du client sur la profession ou sur la nature d'un même bénéficiaire (partenaire commercial, connaissance, famille) en fonction des transactions (7.14) qui justifiaient qu'une déclaration de soupçon soit effectuée.

Quant aux dossiers 7.29 et 7.30, le nombre élevé de virements reçus pour des montants importants (une moyenne mensuelle de 6 000€) en provenance de plus de 10 émetteurs, ajouté au fait que les fonds sont perçus dans un pays sous liste grise du GAFI, aurait dû conduire l'établissement à effectuer une DS.

Si MoneyGram fait valoir que les recherches de notoriété effectuées pour tous les clients en cause n'ont révélé aucune information négative les concernant ou que les opérations ont été dans la plupart des cas réalisées dans un nombre limité de points de vente, ce qui ne reflèterait pas l'attitude de personnes cherchant à dissimuler des opérations frauduleuses, ces éléments ne sont pas de nature à écarter les soupçons caractérisés par le Collège.

38. En revanche, le dossier 7.26 [...] ne comporte pas, en l'état du dossier de la procédure, de facteurs d'alerte spécifiques. Si la cliente a réalisé de nombreuses opérations (31), 24 d'entre elles ont été réalisées à son profit en provenance de son pays d'origine, le Gabon, de la part d'un nombre réduit d'émetteurs, les 7 opérations réalisées par elle à destination du Gabon étant cohérentes avec la moyenne du client type de MoneyGram.

39. Le grief 7 est donc fondé dans 29 des 30 dossiers visés par le Collège.

V- SUR LE CONTRÔLE INTERNE DU RÉSEAU D'AGENTS DE MONEYGRAM

40. Aux termes du II de l'article L. 561-32 du CMF : « 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. (...) ».

Aux termes de l'article R. 561-38-3 du CMF : « Pour l'application du II de l'article L. 561-32, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 mettent en place un dispositif de contrôle interne adapté à leur taille, à la nature, à la complexité et au volume de leurs activités et doté de moyens humains suffisants. »

Selon l'article R. 561-38-4 du même code, le dispositif de contrôle interne comprend au moins 1/ des procédures définissant l'organisation du contrôle interne, 2/ un contrôle interne permanent et 3/ 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 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.

Le grief 8

41. Selon le **grief 8**, les établissements de paiement doivent mettre en place des programmes de contrôle périodique qui couvrent l'ensemble de leurs activités. À cet égard, lorsqu'ils ont recours à un réseau d'agents, ils doivent s'assurer que ces derniers se conforment aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et les soumettre à des contrôles permanents et périodiques réalisés dans des conditions qui assurent leur sécurité et leur fiabilité.

Tout d'abord, si MoneyGram dresse, chaque année, un plan de contrôle annuel des agents en fonction de leur taille et du score de risque qui leur est attribué, elle n'a pas été en mesure de communiquer le nombre d'équivalents temps plein (ETP) alloué spécifiquement au contrôle périodique du dispositif de LCB-FT pour ses activités exercées en France. En 2022, 99 agents « retail » ont fait l'objet d'un contrôle. La mission a toutefois relevé que seuls deux contrôleurs, localisés en France, sont consacrés au contrôle périodique des agents « retail » et des agences de MPS, et ce alors que le réseau d'agents de MoneyGram était constitué de 1 156 agents retail et de 16 agences MPS.

En outre, la fréquence de revue des agences MPS est également particulièrement longue. Ainsi, l'audit de l'agence MPS de [...], à laquelle la mission de contrôle sur place a participé et qui était prévue dans le plan de contrôle de l'établissement, intervenait plus de 10 ans après la dernière visite, alors que cette agence fait partie des 30 plus gros agents de MoneyGram.

Par ailleurs, le contrôle périodique des « sous-agents » est, quant à lui, délégué aux « super-agents » auxquels ils sont rattachés [X, Y et Z]. Or, il ressort du rapport que le dispositif de contrôle des sous-agents de [X] est insuffisant tant au niveau du contenu que de sa fréquence. La mission a ainsi relevé que le contrôle exercé par [X] pour détecter une concentration de comportements atypiques chez un sous-agent se limitait au seul contrôle des transactions de deux sous-agents par mois alors que le réseau de [X] était composé de 678 agents équipés par MoneyGram dont 390 agents « actifs » (un agent est dit actif lorsqu'il a effectué au moins une opération pour le compte de MoneyGram) à la date du contrôle, ce qui est insuffisant pour en assurer l'efficacité. L'audit du sous-agent [W] réalisé par [Z], avec l'appui de MoneyGram, s'est conclu avec la notation 0% de défauts (« no findings ») malgré les défaillances constatées par la cellule FIU de MoneyGram et par la mission de contrôle. En effet, malgré la persistance de transactions suspectes depuis plus de 2 ans, et en dépit des signalements antérieurs de la cellule FIU, aucune action concrète n'a été mise en œuvre.

Enfin, la mission de contrôle a relevé que de nombreuses pièces d'identité falsifiées avaient été recueillies par les agents [W] et [V] (plus de 1000 profils clients concernés), sans que ces anomalies n'aient été identifiées par MoneyGram.

Il en résulte que les conditions de mises en œuvre de ces contrôles périodiques ne permettent pas d'en assurer la fiabilité.

Position de la Commission

42. MoneyGram, dont le dispositif de contrôle interne est organisé à l'échelon international, au niveau du groupe auquel elle appartient, ne conteste pas être dans l'impossibilité de communiquer un nombre précis d'ETP alloués spécifiquement au dispositif de LCB-FT pour ses activités exercées en France. Toutefois, ainsi que cela a déjà été précisé par la Commission, l'appartenance à un groupe n'exonère pas un établissement du respect de ses propres obligations de LCB-FT (décision n°2018-04 du 13 juin 2019, considérant 9), en particulier celle de disposer de moyens humains consacrés au contrôle périodique qui soient adaptés à la nature et à la complexité de ses activités (décision n°2020-01 du 24 décembre 2020, points 49 et 50 ; décision n°2017-07 du 13 juin 2018, point 39). Et le fait pour un établissement d'opérer en France en libre prestation de service depuis un autre État membre de l'Union européenne ne le dispense pas davantage de respecter ces mêmes obligations à l'égard de ses activités exercées en France.

43. Il ressort à cet égard du dossier de procédure, tout d'abord, qu'un très faible nombre de contrôleurs (deux selon la poursuite, trois selon MoneyGram), étaient affectés au contrôle périodique de 1156 agents « retail ». Ces contrôleurs n'ont pu réaliser en 2022 que 99 contrôles dans le cadre de l'approche qualifiée de « proactive », la seule qui réponde aux caractéristiques du programme de contrôle périodique tel que défini par l'article 16 de l'arrêté du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de LCB-FT et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques. Si MoneyGram soutient qu'il conviendrait d'y ajouter les contrôles exercés dans le cadre d'une approche dite « réactive », le montant agrégé des contrôles (194) demeure en tout état de cause insuffisant pour que puisse être respectée, s'agissant des

agents « retail », la règle découlant de l'article 16 de l'arrêté précité selon laquelle un organisme est censé contrôler l'ensemble de son activité sur une période maximale de cinq ans imposée.

44. En outre, la très faible périodicité des contrôles sur place dans l'agence MPS de [...] figurant parmi les 30 plus gros agents de MoneyGram à l'époque du contrôle sur place, n'est pas contestée par l'établissement, qui se borne à soutenir que l'agence MPS de [...] faisait également l'objet de contrôles permanent et périodique sur pièces, sans fournir toutefois d'éléments précis au soutien de cette allégation.

45. Par ailleurs, s'agissant du contrôle périodique des « sous-agents », la procédure de contrôle mise en place par [X] prévoit le contrôle de seulement 4 sous-agents par mois, soit 48 en un an et 240 en cinq ans, pour une population de 678 sous-agents dont 390 actifs, ce qui constitue une trop faible fréquence de contrôle, même en tenant compte de l'approche par les risques mise en avant par la défense, pour respecter l'obligation précitée de contrôler l'ensemble de l'activité sur une période maximale de cinq ans. Ces contrôles apparaissent en outre principalement formels et statistiques, puisqu'ils portent, selon le guide des procédures, sur les points suivants : « Proportion des envois et des réceptions » ; « Le top corridor à l'envoi et la réception » ; « La complétude des adresses saisies » ; « Les doublons des adresses » ; « les doublons des numéros de téléphone » ; « Les doublons de pièce d'identité » ; « Les montants des transactions » ; « Utilisation du service par l'agent » ; « La qualité des documents d'identité collectés ». Ils ne permettent pas d'identifier d'éventuelles lacunes structurelles chez l'agent contrôlé, telle une concentration de comportements atypiques de la part des clients, et sont à cet égard insuffisants pour assurer l'efficacité du dispositif de LCB-FT de [X] .

46. Le contrôle de [W], sous-agent de [Z], ne remplit pas davantage les conditions de fiabilité requises par l'article R. 561-38-4 du CMF. Si Moneygram démontre avoir effectué avec [Z] des investigations entre septembre et novembre 2022 concernant des comportements suspects identifiés dans les transactions de certains clients, les documents produits ne permettent pas de confirmer qu'il a été mis un terme à ces comportements, de sorte que la conclusion de l'audit de 2023 (« 0 % de défauts ») n'apparaît pas justifiée. Ainsi, contrairement à ce que soutient MoneyGram, les transactions suspectes opérées par des clients de nationalité afghane vers plusieurs pays de l'Est et de multiples bénéficiaires n'ont pas été stoppées en juin 2023. L'audit mené conjointement par Moneygram et la mission de contrôle sur place sur la période du 6 juin au 6 juillet 2023 a fait ressortir l'existence de transactions effectuées par 5 clients de nationalité afghane vers de multiples pays d'Europe de l'Est, avec plusieurs bénéficiaires communs, représentant plus de 35% du total des transactions en émission effectuées chez l'agent sur la période.

47. L'argument tiré du contrôle insuffisant de [V], sous-agent de [Y], sera en revanche écarté. Le rapport de contrôle sur place de l'ACPR, sur la base duquel a été ouverte la présente procédure disciplinaire, ne fait mention que de « potentielles fausses pièces d'identité présentées » sans que ces dernières soient jointes au dossier de procédure ou complétées par d'autres éléments permettant de vérifier cette assertion. La poursuite ne démontre pas à cet égard la réalité du manquement reproché, alors que cette preuve lui incombe.

48. Il résulte néanmoins de ce qui est dit aux paragraphes 43 à 46 que les moyens humains dédiés au contrôle périodique du dispositif de LCB-FT étaient insuffisants pour permettre un contrôle complet des activités de l'établissement dans les conditions de fiabilité requises par l'article R. 561-38-4 du CMF. Le manquement est ainsi caractérisé.

49. Le grief 8 est fondé.

*
* *

50. Il résulte de tout ce qui précède que le dispositif de LCB-FT de MoneyGram était, au moment du contrôle sur place, entaché de lacunes importantes alors que son activité de transmission de fonds présente un risque élevé de BC-FT, en raison de la nature des fonds transférés, essentiellement des espèces, et des pays depuis lesquels ou à destination desquels elle s'exerce.

Les critères mis en place par la société pour distinguer les clients occasionnels des clients en relation d'affaires n'étaient pas adaptés aux caractéristiques de ses opérations et de sa clientèle, ce qui aboutissait à écarter trop souvent la qualification de relation d'affaires (grief 1). MoneyGram ne collectait par ailleurs aucune information sur la situation financière et patrimoniale de ses clients en relation d'affaires, et le recueil des informations sur leur situation professionnelle manquait de précision (grief 2). La société n'exerçait enfin pas de vigilance renforcée sur des transactions en lien avec certains pays figurant sur les listes des pays à risque de BC-FT de l'OCDE ou de l'UE (grief 3).

Le dispositif de gestion des risques de LCB-FT présentait également des insuffisances. Les scénarios du dispositif automatisé de surveillance des transactions comportaient des seuils trop élevés au regard du montant moyen des opérations réalisées en France et ne prenaient pas en considération les éléments de connaissance de la clientèle, en particulier les informations relatives à la situation financière (grief 4). En ne prévoyant, en aucune hypothèse, le recueil de justificatifs auprès de ses clients lors des examens renforcés, MoneyGram ne s'est pas non plus mis en mesure de respecter l'obligation imposée par l'article L. 561-10-2 du CMF (grief 5).

Ces carences ont conduit à des manquements à ses obligations déclaratives puisque sur un échantillon de 53 dossiers sélectionnés et examinés par la mission de contrôle, 29 défauts de déclaration de soupçon sont avérés (grief 7). De plus, certaines des déclarations de soupçon sont apparues tardives (grief 6).

Enfin, en raison de la faiblesse des moyens humains qui étaient consacrés au contrôle périodique des opérations réalisées en France, le contrôle interne ne pouvait être exercé sur son réseau d'agents dans les conditions de sécurité et de fiabilité requises par l'article R. 561-38-4 du CMF (grief 8).

51. Il convient toutefois de tenir compte du fait que les griefs 6 et 7 sont établis dans un périmètre réduit et des améliorations que MoneyGram indique avoir apportées à son dispositif, notamment le paramétrage de nouveaux seuils pour distinguer les clients occasionnels et les relations d'affaires, le renforcement du dispositif de vigilance et l'ajout de scénarios dans le dispositif de gestion des risques.

52. Par ailleurs, MoneyGram International SA a réalisé en 2024, selon ses comptes publiés, un chiffre d'affaires d'environ 230 millions d'euros, et dégagé un résultat net d'environ 2 millions d'euros. Ses fonds propres s'élevaient en 2024 à environ 34 millions d'euros.

53. Compte tenu des éléments mentionnés aux points 50 à 52, les manquements retenus par la Commission justifient le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 1,3 million d'euros. Par ailleurs, MoneyGram 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 MoneyGram un blâme et une sanction pécuniaire de 1,3 million d’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 MoneyGram, 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.