

ONLY PAYMENT SERVICES

Procédure n° 2019-04

Blâme et sanction pécuniaire de
70 000 euros

Audience du 22 janvier 2020
Décision rendue le 4 février 2020

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 26 avril 2019 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 sous-collège sectoriel de la banque, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de Only Payment Services (ci-après « OPS »), 16, rue du Général Alain de Boissieu, 75015 Paris, enregistrée sous le n° 2019-04 ;

Vu la notification des griefs du 26 avril 2019 ;

Vu les mémoires en défense des 28 juin et 30 septembre 2019, par lesquels OPS estime que la réglementation applicable n'était pas suffisamment claire à la date des faits reprochés pour permettre qu'elle soit sanctionnée, conteste, au moins partiellement, certains griefs ou estime que certains d'entre eux doivent être relativisés ;

Vu les mémoires en réplique des 26 août et 14 octobre 2019, par lesquels M. Henri Toutée, représentant du Collège, maintient l'ensemble des griefs notifiés ;

Vu le rapport du 18 décembre 2019 de M^{me} Claudie Boiteau, rapporteure, dans lequel celle-ci conclut que les 10 griefs sont établis, mais que le périmètre du grief 2 peut être très légèrement réduit ;

Vu les observations du 31 décembre 2019 en réponse au rapport du rapporteur par lesquelles OPS demande que les griefs 1 et 2 soient relativisés et demande que le grief 3 soit écarté ;

Vu les courriers du 18 décembre 2019 convoquant les parties à l'audience et les informant de la composition de la Commission ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 19 décembre 2018 ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-4, L. 561-4-1, L. 561-5-1, L. 561-6, L.561-10-2, L. 561-15, L. 561-15-1, L. 561-32, R. 561-12, R. 561-31-2 et D. 561-32-1, dans leur rédaction applicable aux faits ;

Vu l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ci-après l'« ordonnance du 30 janvier 2009 ») ;

Vu l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ci-après l'« ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ») ;

Vu l'arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de l'article R. 561-12 du code monétaire et financier et définissant des éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ci-après l'« arrêté du 2 septembre 2009 ») ;

Vu l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 11, 13, 14, 21, 46, 47, 49, 58, 71, 238 et 239 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi Bouchez, Président, de M^{mes} Claudie Aldigé et Elisabeth Pauly et de M. Jean-Pierre Jouguelet ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 22 janvier 2020 :

- M^{me} Boiteau, rapporteure, assistée de M^{me} Laëtitia Havas, son adjointe ;
- M^{me} Alice Navarro, représentant la directrice générale du Trésor ;
- M. Toutée, représentant du Collège, assisté du directeur des affaires juridiques, de la cheffe du service 8 de la deuxième direction du contrôle des banques, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public ainsi que de deux juristes au sein de ce service ; M. Toutée a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire de 100 000 euros dans une décision publiée sous forme nominative ;
- OPS, représentée par sa directrice générale, assistée par la responsable du contrôle interne, ainsi que par M^{es} Antoine Beauquier, Sylvia Lepel et Joëlle Tramoni, avocats à la Cour (cabinet Boken) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bouchez, Président, de M^{mes} Aldigé et Pauly, de M. Jouguelet ainsi que de M. Fabien Patris, juriste au sein du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Considérant qu'OPS est une société par actions simplifiée appartenant au groupe A ; qu'agrée en qualité d'établissement de paiement le 10 octobre 2012, elle s'appuyait sur le réseau des boutiques A1 outremer pour y fournir des services de paiement à une clientèle majoritairement non bancarisée et à faible niveau de revenus ; qu'elle a enregistré en 2018 une perte de 3,5 millions d'euros pour un produit net bancaire de 1,4 million d'euros ; que, si son capital social a été porté de 6 millions d'euros en 2014 à 16 millions d'euros en 2018, en raison des pertes subies, elle disposait à la fin de 2018 de 2,7 millions d'euros de fonds propres ; que son actionnaire unique a décidé, fin 2018, d'arrêter son activité et de solliciter le retrait de son agrément ; que le 3 juin 2019, il lui a été indiqué par l'ACPR que l'examen de sa demande était suspendu jusqu'au terme de la présente procédure ; que ses opérations ont été progressivement interrompues entre mars et mai 2019 ;

2. Considérant qu'à la suite du contrôle sur place du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ci-après « LCB-FT ») d'OPS, réalisé entre le 11 juin et le 5 septembre 2018 [...], un rapport a été établi le 19 décembre 2018 ; qu'au vu de ce rapport le Collège, statuant en sa formation de sous-collège sectoriel de la banque, a décidé, lors de sa séance du 23 avril 2019, d'ouvrir la présente procédure

disciplinaire ;

I – Sur la réglementation applicable

3. Considérant qu’OPS soutient qu’au moment du contrôle sur place, les dispositions réglementaires d’application de l’ordonnance du 1^{er} décembre 2016 n’avaient pas été publiées et que les dispositions de l’arrêté du 3 novembre 2014 n’avaient pas été mises à jour pour tenir compte des nouvelles obligations issues de la quatrième directive anti-blanchiment ; que les lignes directrices conjointes de l’ACPR et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d’information à Tracfin, qui présentent une analyse des textes législatifs et réglementaires en vigueur au 1^{er} octobre 2018, sont datées du 4 octobre 2018 ; que les lignes directrices de l’ACPR relatives à l’identification, la vérification de l’identité et la connaissance de la clientèle faisant suite à la transposition de la quatrième directive anti-blanchiment n’ont été publiées que le 14 décembre 2018 ; que, de plus, celles de l’arrêté du 3 novembre 2014 n’avaient pas été actualisées pour tenir compte des nouvelles dispositions issues de cette transposition ; qu’ainsi, selon OPS, l’interprétation du dispositif législatif et réglementaire sur lequel s’appuie la poursuite n’a été diffusée que postérieurement aux faits reprochés et après la fin de la mission de contrôle ;

4. Considérant, cependant, qu’ainsi que la Commission l’a précisé dans sa décision du 2 juillet 2019 *Transaction Services International*, procédure n° 2018-03, il y a lieu pour elle non de porter une appréciation générale sur les conditions d’entrée en vigueur et de mise en œuvre des dispositions issues de la transposition de la quatrième directive anti-blanchiment mais, le cas échéant, de procéder à un examen de chacune des dispositions au visa desquelles les faits sont qualifiés dans la notification des griefs ; que la clarté de ces dispositions en l’absence, à la date du contrôle, de mesures réglementaires en précisant la teneur et la portée, de même que les conséquences éventuelles de l’absence de mise à jour de l’arrêté du 3 novembre 2014 feront ainsi l’objet d’une analyse à l’occasion de l’examen de chacun des griefs pour lequel la question peut se poser ;

II – Sur l’organisation et le contrôle interne du dispositif LCB-FT

A – En ce qui concerne la classification des risques

5. Considérant que le deuxième alinéa de l’article L. 561-4-1 du CMF impose aux organismes assujettis d’élaborer et de mettre à jour « *une classification des risques en question en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d’origine ou de destination des fonds* » ; que ces dispositions sont précisées par l’article 58 de l’arrêté du 3 novembre 2014 qui mentionne que cette classification prend également en compte les informations et les déclarations diffusées par le Groupe d’action financière (ci-après le « GAFI ») et par le ministre chargé de l’économie ainsi que les informations reçues du service à compétence nationale Tracfin ;

6. Considérant que selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, la classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (ci-après « BC-FT ») d’OPS était incomplète et insuffisamment adaptée aux risques présentés par les caractéristiques de la clientèle d’OPS et par les opérations réalisées ; qu’en effet, cette classification ne prenait pas suffisamment en compte la nationalité ou le pays de résidence, alors même que 36 % des clients en relation d’affaires étaient de nationalité étrangère ; qu’en particulier, OPS avait noué des relations d’affaires avec des clients nationaux ou résidents de pays présentant des risques élevés de BC-FT dont : (i) la Syrie, qui figure sur la liste du GAFI et sur celle de la Commission européenne des pays présentant des défaillances en LCB-FT, et qui est également visée par le communiqué sur le dispositif de vigilance à l’encontre de Daech publié par la Direction générale du Trésor en juin 2016 ; (ii) le Yémen, pays figurant sur la liste du GAFI et sur la liste de la Commission européenne des pays tiers à haut risque présentant des carences stratégiques en matière de LCB-FT dans sa version en vigueur au moment des faits ; (iii) le Laos, le Guyana, le Sri Lanka et Trinité et Tobago, pays figurant sur la liste de la Commission européenne et (iv) le Pakistan, pays figurant sur la liste du GAFI ;

7. Considérant, en premier lieu, que les dispositions ci-dessus rappelées de l'article L. 561-4-1 du CMF prescrivent en termes clairs les obligations des organismes assujettis en matière de classification des risques ; qu'elles s'imposaient donc dès le lendemain de leur publication, soit le 3 décembre 2016, indépendamment de toute précision par décret ou de la publication, par l'ACPR, d'un document de nature explicative s'y rapportant ; que ces dispositions sont complétées par celles du dernier alinéa de ce même article selon lesquelles il faut prendre en considération « *des facteurs inhérents aux clients, aux produits, services, transactions et canaux de distribution (...)* » ; qu'il s'ensuit qu'OPS devait intégrer dans sa classification des risques toute les caractéristiques de sa clientèle d'où il résulte un risque particulier de BC-FT, nonobstant l'absence de mention d'un critère relatif à la nationalité ou la résidence dans les lignes directrices conjointes sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin, y compris dans la version actualisée au 1^{er} octobre 2018 ; que si OPS souligne qu'au moment du contrôle, le rapport de Tracfin « *Tendances et analyse des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme en 2017-2018* » du 28 novembre 2018 n'avait pas encore été publié, d'autres informations publiques sur la situation de ces pays dont la Syrie, y compris celles que mentionne la poursuite dans la notification des griefs, auraient dû la conduire à en tenir compte dans sa classification des risques ; que, plus généralement, il aurait dû être tenu compte, dans cette classification, du risque particulier que représentent les clients nationaux ou résidents de pays présentant un risque élevé de BC-FT même si leur part dans la clientèle de l'établissement était relativement faible (203 personnes soit 1 % de la clientèle totale et 2,8 % de la clientèle étrangère d'OPS) ; que le critère de la nationalité est pertinent pour évaluer des risques y compris lorsque les clients n'effectuent de transactions qu'au sein de l'espace unique de paiement en euros ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'OPS rappelle que les délibérations n° 2006-245 du 6 novembre 2006, n° 2007-372 du 17 décembre 2007 et n° 2010-27 du 1^{er} février 2010 et les décisions n° 2015-108 du 13 mai 2015 et n° 2015-098 du 28 mai 2015 par lesquelles, respectivement, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et le Défenseur des droits ont estimé que la nationalité, l'origine ou la régularité du séjour en France ne pouvaient fonder un refus de la part d'une banque d'ouvrir un compte ou des restrictions dans la fourniture de services ; que, la discrimination étant en outre pénalement réprimée, la nationalité ne pourrait être un critère intégré à une classification des risques ; que toutefois, ces délibérations et décisions sont sans incidence sur le grief, qui ne porte pas sur les conditions d'ouverture ni sur le fonctionnement du compte d'un client, non plus que sur les opérations qu'il peut réaliser, mais sur l'obligation pour l'établissement d'identifier et d'évaluer tous les risques résultant des opérations de sa clientèle en fonction des caractéristiques de celle-ci ; qu'il en est de même de l'ordonnance du 16 mars 2005 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rappelé que la Banque de France ne pouvait pas refuser le droit à l'ouverture d'un compte bancaire aux personnes étrangères en situation irrégulière ;

9. Considérant, en troisième lieu, que l'utilisation des bases de données Y, depuis le 1^{er} juillet 2016, et Z, depuis le 1^{er} mars 2018, « *qui enregistrent plus de 3 000 000 de profils à risque* », de même que le filtrage en temps réel des opérations par la société B, en charge de la gestion des flux monétiques, ne peuvent pallier un manquement à l'obligation à laquelle OPS était soumise, de recenser de manière exhaustive les risques de BC- FT auxquels sa clientèle l'exposait et d'en tirer les conséquences dans sa classification des risques ;

10. Considérant, ainsi, que le grief 1 est établi ;

B – En ce qui concerne les obligations de vigilance et le dispositif de suivi et d'analyse des relations d'affaires

1) Sur la connaissance de la clientèle en relation d'affaires

11. Considérant que, selon l'ancien article L. 561-6 du CMF, dont les dispositions ont été maintenues à l'article L. 561-5-1 et sont précisées à l'article R. 561-12 du CMF du même code, les organismes assujettis doivent, avant d'entrer en relation d'affaires avec un client et pendant toute la durée de celle-ci, recueillir,

analyser et mettre à jour les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation ainsi que tout autre élément d'information pertinent sur ce client ;

12. Considérant que selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle, les informations relatives à la connaissance de la clientèle en relation d'affaires étaient, lors de l'entrée en relation et pendant toute la durée de celle-ci, insuffisantes ou inexactes ; (i) que, tout d'abord, les informations relatives à la situation professionnelle du client étaient inexactes dans 24 des 108 dossiers analysés par la mission de contrôle (dossiers 2.1 à 2.24) ; (ii) qu'ensuite, celles relatives aux revenus ou au patrimoine sont manquantes dans 24 dossiers également, dont 7 mentionnés au titre du premier reproche (2.17, 2.19, 2.20, 2.21, 2.22, 2.23 et 2.24) et 17 autres dossiers (dossiers 2.25 à 2.41) ;

13. Considérant, tout d'abord, que les dispositions de l'ancien article L. 561-6 du CMF prévoyaient l'obligation de réunir des informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires et d'exercer, tout au long de celle-ci, une vigilance constante ; que, dans sa version initiale, l'arrêté du 2 septembre 2009, qui précise ces dispositions législatives, prévoyait déjà le recueil d'informations sur les activités professionnelles exercées par le client ainsi que sur ses revenus et son patrimoine ; qu'il le prévoit toujours dans sa rédaction actuelle ;

14. Considérant, ensuite, que pour 17 des 24 dossiers au sujet desquels un défaut de connaissance des revenus et du patrimoine du client est reproché (dossiers 2.25 à 2.41), OPS relève que la lettre de notification des griefs est fondée sur des dispositions légales différentes de celles mentionnées dans le rapport de contrôle ; que, toutefois, il n'appartient qu'au Collège, ainsi que la Commission l'a souligné à plusieurs reprises, de choisir les faits qu'il entend reprocher à un organisme mis en cause et de les qualifier juridiquement ;

15. Considérant, enfin, que le grief est relatif aux carences constatées dans 48 dossiers dont 7 sont cités cumulativement au titre du défaut de connaissance de la situation professionnelle, d'une part, des revenus et du patrimoine, d'autre part (dossiers 2.17 et 2.19 à 2.24) ; qu'ainsi, le grief porte en tout sur 41 dossiers de clients en relation d'affaires sur les 108 examinés par la mission de contrôle ; que, toutefois, s'agissant du défaut de connaissance de la situation professionnelle du client, aucune carence ne peut être retenue dans les 3 dossiers dans lesquels l'intéressé, interrogé par OPS, n'a pas répondu (dossiers 2.14, 2.18 et 2.23) ; que, faute pour OPS d'avoir interrogé le client sur ses revenus et son patrimoine, le dossier 2.23, écarté au titre du défaut de connaissance de la situation professionnelle, demeure néanmoins établi à ce second titre ; qu'ainsi, sur les 41 dossiers, 2 seulement sont écartés, de sorte que les insuffisances reprochées sont établies pour 39 dossiers de clients ; qu'il peut être tenu compte, cependant, des efforts accomplis par OPS pour compléter, postérieurement à l'entrée en relation d'affaires, la connaissance de ses clients par des demandes ou des recherches, à la suite d'opérations répétées de dépôts d'espèces et d'enregistrement de chèques ;

16. Considérant que si le nombre de dossiers pour lesquels des insuffisances ont été relevées, soit 39 sur 108 ainsi qu'il a été dit, paraît élevé, il convient de tenir compte de ce que l'échantillon étudié par la mission de contrôle a été constitué à partir du fichier tenu par OPS des alertes et des examens renforcés et de celui des clients ayant réalisé de nombreuses opérations en espèces ; que les conclusions tirées de l'examen d'un tel fichier ne peuvent donc être extrapolées à l'ensemble de la clientèle ;

2) Sur le dispositif de suivi et d'analyse des relations d'affaires

17. Considérant que, selon l'article L. 561-32 du CMF, les entreprises assujetties « *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. En tenant compte du volume et de la nature de leur activité ainsi que des risques présentés par les relations d'affaires qu'elles établissent, elles déterminent un profil de la relation d'affaires permettant d'exercer la vigilance constante prévue à l'article L. 561-6. / (...) [Ces entreprises] 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 mentionnée aux articles L. 561-10-2 et L. 561-15.* » ; que, selon l'article 46 de l'arrêté du 3 novembre 2014, elles « *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. » ; que l'article 49 de cet arrêté prévoit que les dispositifs mis en place, qui doivent notamment permettre de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques, « sont adaptés aux activités, aux clientèles, aux implantations de l'entreprise assujettie et aux risques identifiés par la classification » ;

18. Considérant que, selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de suivi de la relation d'affaires d'OPS reposait, au moment du contrôle, d'une part, sur des seuils unitaires en montant d'opérations dits « seuils en boutique », au-delà desquels le vendeur devait demander une justification et, d'autre part, sur des requêtes mensuelles effectuées *a posteriori*, à partir de ces seuils, formalisées dans un fichier d'alertes et analysées ; que, s'agissant des opérations en espèces, au-delà de 1 500 euros pour une opération, le vendeur en agence devait se renseigner sur l'origine des fonds et saisir un commentaire dans une base de données ; qu'au-delà de 3 000 euros, il devait recueillir un justificatif et le scanner dans son logiciel de gestion électronique de documents ; que les opérations portant sur plus de 5 000 euros étaient interdites ; que la procédure LCB-FT prévoyait l'analyse, au vu de ces requêtes, de tous les dépôts d'espèces d'un montant cumulé en un mois supérieur à 2 500 euros ; que ces seuils ne sont pas adaptés à l'activité d'OPS, notamment au regard du montant moyen des versements d'espèces effectués par ses clients, soit environ 170 euros en 2017 ; que sur les 32 016 dépôts d'espèces effectués par des clients en 2017, 95 seulement étaient d'un montant supérieur ou égal à 1 500 euros et 4 dépassaient 3 000 euros, soit moins de 1 % du total des opérations ; qu'en 2017 et 2018, 39 clients seulement ont dépassé le seuil mensuel de 2 500 euros de dépôts d'espèces, déclenchant ainsi une analyse de leurs opérations ; que pendant cette même période, 7 clients ont déposé, en cumul sur un mois, plus de 1 500 euros à 9 reprises, sans toutefois franchir ni le seuil en boutique de 1 500 euros ni le seuil cumulé sur un mois de 2 500 euros ;

19. Considérant que les dispositions ci-dessus rappelées de l'article L. 561-32 du CMF sont claires ; qu'elles imposent aux organismes de mettre en place une organisation et des procédures internes adaptées aux risques de BC-FT qui résultent des opérations de leurs clients en relation d'affaires ; que la Commission 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 (décision *Société d'exploitation Merson*, 19 décembre 2016 ; voir également la décision *Sigue Ltd* du 13 juin 2018) ; qu'à l'aune de cette exigence, il résulte des indications chiffrées figurant ci-dessus que les seuils utilisés par OPS étaient manifestement inadaptés ; que ni les pratiques locales alléguées d'utilisation plus importante des espèces ni la possibilité, sous certaines conditions, de régler les salaires sous cette forme, ne permettent pas de justifier le choix de tels seuils par OPS ; que les 7 dossiers spécifiquement mentionnés par la poursuite ne font qu'illustrer la carence d'OPS au titre du présent grief, qui porte sur les seuils retenus pour le suivi et l'analyse des relations d'affaires, de sorte qu'est sans incidence, à ce stade, le point de savoir s'ils auraient dû faire ou non l'objet de diligences particulières ; qu'ainsi, le grief 3 est établi ;

3) Sur les défauts d'examen renforcé

20. Considérant que, selon le II de l'article L. 561-10-2 du CMF, les organismes assujettis 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 ; que dans ce cas, ils 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 ;

21. Considérant que selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, OPS n'a pas effectué d'examen renforcé des opérations de 10 clients (dossiers 4.1 à 4.10) ;

22. Considérant que les dispositions de l'article L. 561-10-2 relatives à l'obligation d'effectuer un examen renforcé n'ont pas été substantiellement modifiées par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 ; que leur non-respect a, depuis 2011, été sanctionné à de nombreuses reprises par la Commission ; que, dans ces dossiers, OPS connaissait ni les revenus, ni le patrimoine du client et ne disposait pas d'informations quant à leur situation professionnelle permettant de comprendre l'objet des opérations effectuées ou d'apprécier la licéité

de leur objet, 8 de ces clients étant sans emploi, un étant magasinier (dossier 4.2) et le dernier ouvrier (dossier 4.10) ; que si elle indique avoir procédé à un tel examen dans deux cas (dossiers 4.7 et 4.9), les diligences faites à ce titre dans le premier dossier sont postérieures au début de la mission de contrôle ; que dans le second, OPS a envoyé un courriel à son client qui avait réalisé, en un peu moins d'un mois, 8 opérations au crédit, en espèces, pour un montant total de 7 700 euros et 37 opérations en débit pour un montant total légèrement inférieur ; que, le client ne répondant pas à sa demande, OPS lui a seulement adressé une relance en mai 2018, ce qui ne peut suffire à assurer le respect des obligations d'examen renforcé ; que le défaut d'examen renforcé dans chaque dossier constitue en soi un manquement ; qu'ainsi, le grief 4, qu'OPS ne conteste pas, est intégralement établi ;

C – En ce qui concerne le dispositif de contrôle interne

1) Sur l'organisation du contrôle permanent

23. Considérant que, selon l'article 13 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *Le contrôle permanent de la conformité, de la sécurité et de la validation des opérations réalisées et du respect des autres diligences liées aux missions de la fonction de gestion des risques est assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, par : / - certains agents, au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à cette fonction ; / - d'autres agents exerçant des activités opérationnelles.* » ; que l'article 14 de cet arrêté prévoit que « *Le contrôle permanent de la conformité, de la sécurité et de la validation des opérations réalisées et du respect des autres diligences liées aux missions de la fonction de gestion des risques est assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, par : / - certains agents, au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à cette fonction ; / - d'autres agents exerçant des activités opérationnelles.* » ;

24. Considérant que selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, 25 seulement des 77 contrôles permanents qualifiés de « *deuxième niveau* » par OPS dans son plan de contrôle permanent sont assurés par son contrôleur interne ; qu'une part importante des autres contrôles de ce niveau incombe soit à une consultante externe (21 contrôles) placée sous la responsabilité de la directrice de production, soit à cette directrice elle-même (9 contrôles) et au directeur adjoint des opérations (9 contrôles), qui dirigent des services opérationnels et non des services exclusivement dédiés à la fonction de contrôle ;

25. Considérant que les constats de la mission de contrôle quant à l'organisation du dispositif de contrôle interne d'OPS ne sont pas contestés ; que la nécessaire adaptation du dispositif de contrôle interne d'un organisme assujéti à sa classification des risques, à son activité et à sa taille ne peut le conduire à se dispenser des règles et principes définis par les dispositions ci-dessus rappelées de l'arrêté du 3 novembre 2014 ; que l'organisation en place au sein d'OPS à la date du contrôle ne permettait pas de s'y conformer en ce que son contrôle interne de second niveau n'était pas exercé par des agents dédiés à cette tâche, dont la stricte indépendance vis-à-vis des unités exerçant des fonctions opérationnelles n'était dès lors pas assurée ; que le grief 5 est donc établi ; que les difficultés rencontrées par OPS, alors que son activité était en croissance, pour recruter rapidement du personnel compétent, si elles peuvent expliquer ces insuffisances, ne sauraient conduire à les excuser ;

2) Sur le contrôle permanent du dispositif de suivi et de surveillance des relations d'affaires

26. Considérant que selon que selon l'article 71 de l'arrêté du 3 novembre 2014, le contrôle permanent du dispositif de LCB-FT fait partie du dispositif de la conformité ; que selon l'article 11 du même arrêté, « *Le système de contrôle des opérations et des procédures internes a notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de : a) Vérifier que les opérations réalisées par l'entreprise, ainsi que l'organisation et les procédures internes, sont conformes aux dispositions propres aux activités bancaires et financières, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, nationales ou européennes directement applicables (...)* » ;

27. Considérant que selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, OPS a, d'une part, à 5 reprises, accepté des opérations que ses procédures internes auraient dû la conduire à refuser parce qu'elles étaient supérieures à ses

seuils d'opération en boutique de 1 000 euros pour les dépôts d'espèces par des tiers (une opération) et 12 000 euros pour les remises de chèques (4 opérations) ; que, d'autre part, le franchissement du seuil de 3 000 euros pour les dépôts d'espèces par un client n'a pas conduit, dans deux cas, OPS à recueillir un justificatif de l'origine des fonds ;

28. Considérant, d'une part, que dans les 5 premiers dossiers, l'envoi *a posteriori* de demandes de justificatifs de l'origine des fonds aux clients ayant réalisé des opérations qui auraient dû, en application des procédures d'OPS, être refusées, n'est pas de nature à répondre au grief ; que, d'autre part, si dans un des deux cas de franchissement du seuil de 3 000 euros, OPS indique avoir demandé à la cliente qui a effectué un dépôt d'espèces de 3 500 euros le 6 octobre 2017, de fournir des justificatifs, sa demande est intervenue 3 mois après l'opération et la cliente n'y a pas répondu ; qu'au sujet du second cas de même nature (dépôt d'espèces de 5 000 euros), OPS admet qu'il s'agit d'une « *anomalie isolée* » ; qu'il peut, dans une certaine mesure, être tenu compte de ce que l'unique dépôt d'espèces par une personne tierce reproché, d'un montant de 1 050 euros, dépassait de 50 euros seulement le seuil fixé par la procédure LCB-FT d'OPS, ainsi que du faible nombre de cas pour lesquels le non-respect des procédures internes est établi au regard de l'échantillon de 108 dossiers examiné par la mission de contrôle et, au demeurant, de l'activité totale d'OPS qui, début 2018, traitait 50 000 opérations par an pour le compte de plus de 20 000 clients ; que, néanmoins, le grief est établi ;

3) Sur l'externalisation

29. Considérant que, selon l'article 21 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les organismes assujettis peuvent, dans certaines circonstances, confier à des prestataires extérieurs de services les tâches d'exécution des contrôles qui y sont effectués ; que l'article 238 de cet arrêté prévoit que « *L'externalisation d'activité : a) Donne lieu à un contrat écrit entre le prestataire externe et l'entreprise assujettie (...)* » ; que l'article 239 du même arrêté impose notamment aux organismes assujettis que, dans leurs relations avec leurs prestataires externes, ces derniers « *e) Se conforment aux procédures définies par l'entreprise assujettie concernant l'organisation et la mise en œuvre du contrôle des services qu'ils fournissent* » ;

30. Considérant que selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, lorsque le contrôle sur place a démarré, mi-juin 2018, aucun contrat n'avait été signé entre OPS et certains prestataires qui réalisaient des prestations de services ou d'autres tâches opérationnelles essentielles ou importantes ou des tâches d'exécution des contrôles périodiques, notamment les sociétés B, qui gère les flux monétiques, et C, en charge, d'une part, de la sous-traitance dans les domaines informatique, administratif et financier, juridique et ressources humaines, commercial et marketing, et, d'autre part, du contrôle du réseau des boutiques (visites trimestrielles donnant lieu à l'établissement d'un rapport de contrôle) ;

31. Considérant que les dispositions ci-dessus rappelées de l'article 238 de l'arrêté du 3 novembre 2014 imposant qu'un contrat écrit soit conclu entre le prestataire externe et l'entreprise assujettie, OPS ne peut utilement soutenir que, selon le premier alinéa de l'article 1172 du code civil, « *Les contrats sont par principe consensuels* » ; que la Commission a déjà rappelé la teneur de cette obligation (décision *Ticket Surf International* du 16 octobre 2015, procédure n° 2014-10) ; que l'exécution par chaque partie des prestations prévues par les projets de contrat ou l'appartenance au même groupe des sociétés OPS et C sont sans conséquence sur le grief, qui est établi ;

D – En ce qui concerne les obligations d'information et de déclaration à Tracfin

1) Sur les défauts de communications systématiques d'informations à Tracfin

32. Considérant que, selon l'article L. 561-15-1 du CMF, dont les dispositions sont précisées par l'article R. 561-31-2 de ce code, les organismes assujettis doivent transmettre systématiquement à Tracfin toutes les informations relatives aux versements et retraits d'espèces supérieurs à 10 000 euros sur un mois civil ;

33. Considérant que selon le **grief 8**, fondé sur ces dispositions, OPS n'avait, au moment du contrôle, effectué aucune communication systématique d'informations (COSI) depuis le début de son activité, alors que certains clients avaient réalisé des opérations en espèces supérieures au seuil réglementaire ; que la mission a

ainsi relevé 4 séries de retraits d'espèces effectuées par 3 clients entre avril 2016 et octobre 2017 qui auraient dû faire l'objet de COSI ;

34. Considérant que l'obligation d'informer systématiquement Tracfin de certaines transactions est définie en termes clairs par les articles L. 561-15-1 et R. 561-31-2 du CMF ; que les faits ne sont pas contestés ; que le grief 8 est établi ; qu'il peut toutefois être tenu compte, dans une certaine mesure, de ce que les opérations exécutées par ces clients sont peu nombreuses et qu'en outre, dans un de ces 4 dossiers, le dépassement reproché s'est élevé à 40 euros seulement ;

2) Sur les défauts de déclaration de soupçon

35. Considérant que, selon le I de l'article L. 561-15 du CMF, les organismes assujettis doivent déclarer à Tracfin « 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 » ; que selon le II du même article, ils doivent également, en présence d'au moins un critère défini par décret, déclarer les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale ; que selon le III du même article « à 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 » ; que parmi ces critères précisés par l'article D. 561-32-1 du CMF figure « le dépôt par un particulier de fonds sans rapport avec son activité ou sa situation patrimoniale connues » (critère 15) ;

36. Considérant que selon le **grief 9**, fondé sur ces dispositions, les opérations de 7 clients auraient dû être déclarées à Tracfin, sur le fondement, successivement, du III (dossiers 9.1 à 9.3), du II (9.4 et) et du I (dossiers 9.6 et 9.7) de l'article L. 561-15 du CMF ;

37. Considérant, tout d'abord, que l'obligation de déclarer à Tracfin les sommes inscrites dans leurs livres dont les organismes assujettis savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme, ou d'une fraude fiscale en présence d'un critère définie par décret ou, le cas échéant à l'issue d'un examen renforcé, a été introduite par l'ordonnance du 30 janvier 2009 ; qu'en matière de soupçon de blanchiment de fraude fiscale, la liste des critères applicables n'a pas été modifiée depuis le 2 septembre 2009 ; que ces dispositions, dont le non-respect a été sanctionné à de nombreuses reprises par la Commission, sont claires ; qu'au demeurant, elles ont donné lieu à la publication, par l'ACPR et Tracfin, de lignes directrices conjointes publiées avant la mission de contrôle ;

38. Considérant, ensuite, qu'OPS, qui ne conteste pas le reproche, a, dans ces 7 dossiers, après le début du contrôle sur place, adressé une déclaration de soupçon (ci-après « DS ») à Tracfin ; que les opérations de ces clients ont pour une large part consisté soit en des virements de montants élevés en provenance de donneurs d'ordre différents (dossiers 9.1 et 9.3), soit en des dépôts d'espèces (dossiers 9.4 à 9.7) ; que ces opérations semblaient incohérentes avec la situation professionnelle connue des intéressés, « sans emploi » ou « sans emploi/retraité » (dossiers 9.1, 9.3, 9.6 et 9.7), « pasteur évangéliste » (dossier 9.2), « fonctionnaire » (dossier 9.4) ou « comptable » (dossier 9.5), dont OPS ignorait les revenus et le patrimoine ; que chaque défaut de DS constitue un manquement ; qu'au demeurant, les 7 défauts de DS reprochés représentent 6,5 % des 108 dossiers identifiés par OPS elle-même comme étant atypiques et examinés par la mission de contrôle ; qu'ainsi, le grief 9 est établi dans sa totalité ;

E – En ce qui concerne le dispositif de filtrage en matière de gel des avoirs

39. Considérant que selon l'article L. 562-4 du CMF « Toute personne mentionnée à l'article L. 561-2, qui détient ou reçoit des fonds ou des ressources économiques pour le compte d'un client, est tenue d'appliquer sans délai les mesures de gel et les interdictions de mise à disposition ou d'utilisation prévues au présent chapitre et d'en informer immédiatement le ministre chargé de l'économie. » ; que l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014 impose également aux entreprises assujetties de se doter de dispositifs adaptés à leurs activités,

leur permettant de « détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments ou de ressources économiques » ;

40. Considérant que selon le **grief 10**, fondé sur ces dispositions, après l'entrée en relation d'affaires, OPS n'effectue un filtrage de sa base clientèle au regard des listes de personnes faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs que selon une fréquence mensuelle, ce qui n'est pas de nature à permettre une mise en œuvre immédiate des mesures de gel des avoirs ;

41. Considérant que les dispositions de l'article L. 562-4 du CMF, qui prévoient une application sans délai des mesures restrictives sont claires ; que l'obligation ci-dessus rappelée de l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014 n'est pas contradictoire avec les dispositions du décret n° 2018-264 du 9 avril 2018 relatif au dispositif de gel des avoirs ; que les dispositions applicables impliquent la mise en place d'un dispositif de filtrage permettant d'empêcher l'exécution de toute opération au bénéfice d'une personne visée par une mesure de gel ; que le filtrage effectué par OPS, selon une périodicité mensuelle, de sa base clientèle, en utilisant les données de Y et de Z, ne permet pas de respecter cette obligation ; que les exigences en matière de gel des avoirs s'appliquent à tous les clients, sans considération de revenu ou de patrimoine, et constituent une obligation de résultat, de sorte qu'OPS ne peut utilement soutenir que le profil de sa clientèle ne correspond pas à celui des personnes pour lesquelles ces règles ont été formulées ;

* * *

42. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que tous les griefs sont établis ; que certains constituent des manquements sérieux aux obligations en matière de LCB-FT ; que tel est le cas des carences relevées en matière de classification des risques (**grief 1**), de connaissance du client, notamment lors de l'entrée en relation d'affaires (**grief 2**), de mise en place de seuils sur la base desquels les opérations des clients sont suivies et analysées (**grief 3**), d'organisation (**grief 5**) et de mise en œuvre (**grief 6**) du dispositif de contrôle interne ; que les conséquences de ces carences ont été constatées dans plusieurs dossiers individuels de défaut d'examen renforcé (**grief 4**) et de soupçon (**grief 9**) ; qu'enfin, le dispositif de gel des avoirs d'OPS ne lui permettait pas, au moment du contrôle sur place, de respecter toutes ses obligations dans ce domaine (**grief 10**) ;

43. Considérant qu'il convient cependant de tenir compte, dans une certaine mesure, de la relativisation de certains reproches ; qu'ainsi, les constats en matière de connaissance du client, dont le périmètre a été réduit, ont de plus été établis à partir d'un échantillon dont les caractéristiques ne peuvent être étendues à la totalité de la clientèle (**grief 2**) ; que les cas d'absence de réaction appropriée face à des opérations qui dépassaient les seuils définis par les procédures internes d'OPS paraissent peu nombreux au regard du volume d'activité de cet établissement, et les dépassements observés parfois de faible montant (**grief 6**) ; que, de même, s'agissant de ses activités externalisées, OPS a produit des éléments quant aux relances effectuées auprès d'un de ses prestataires tandis qu'il n'est pas contesté que ses relations avec ses prestataires aient été conformes aux stipulations des projets de convention (**grief 7**) ; que le nombre de défauts de COSI constaté est relativement faible (**grief 8**) ;

44. Considérant que les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur nature et de leur durée, le prononcé d'un blâme ; que la circonstance qu'OPS a cessé son activité et sollicité le retrait de son agrément n'est pas de nature à faire obstacle au prononcé d'une sanction pécuniaire ; que, dès lors, en tenant compte des éléments d'appréciation mentionnés ci-dessus (cf. *supra* considérants 42 et 43), il y a lieu, dans le respect du principe de proportionnalité au regard de l'assise financière d'OPS, de prononcer une sanction pécuniaire de 70 000 euros ;

45. Considérant qu'OPS soutient que la publication de la présente décision lui causerait un préjudice disproportionné : qu'en conséquence, elle demande que celle-ci ne soit pas publiée ou le soit sous une forme non nominative ; que toutefois, au regard de la nature des griefs retenus par la Commission, dont des insuffisances quant au respect par OPS de ses obligations de déclaration à Tracfin, la publication de la présente décision sous forme nominative n'est pas susceptible de lui causer un préjudice disproportionné ; qu'il y a donc lieu de publier la présente décision sous cette forme au registre de l'ACPR pendant une durée de 5 ans ; qu'elle y sera ensuite maintenue sous une forme ne mentionnant plus le nom de l'organisme sanctionné ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de la société Only Payment Services un blâme et une sanction pécuniaire de 70 000 euros (soixante-dix mille euros).

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

Le Président de la Commission
des sanctions

[Rémi Bouchez]

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.