

CARREFOUR BANQUE SA
Procédure n° 2020-05

Blâme et sanction pécuniaire
de 1,5 million d'euros

Audience du 16 avril 2021
Décision rendue le 7 mai 2021

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 16 juin 2020 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« 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 « banque », a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société Carrefour Banque SA (ci-après « CBSA »), dont le siège social est 1, place Copernic 91080 Courcouronnes ;

Vu la notification des griefs du 16 juin 2020 et ses annexes ;

Vu les mémoires en défense des 15 septembre 2020, 17 décembre 2020 et 17 février 2021, par lesquels CBSA, (i) reconnaît la plupart des manquements reprochés et souligne qu'ils résultent principalement des difficultés qui ont suivi la commercialisation d'un de ses produits, le compte *C-Zam* (ii) souligne l'ampleur des actions correctives entreprises, notamment dans le cadre d'un plan dénommé *Agate* et (iii) demande que l'audience au cours de laquelle cette affaire sera examinée ne soit pas publique et que la décision soit publiée sous une forme anonyme ;

Vu les mémoires en réplique des 16 novembre 2020 et 21 janvier 2021, par lesquels le Collège, représenté par M^{me} Valérie Michel-Amsellem, estime que tous les griefs sont fondés et que les actions de remédiation mises en œuvre par CBSA sont tardives ;

Vu le rapport du 11 mars 2021 de M^{me} Edith Sudre, rapporteur, qui conclut que tous les griefs sont fondés, dont deux (griefs 8 et 9) dans un périmètre légèrement réduit ;

Vu les courriers du 11 mars 2021 convoquant à l'audience les parties ainsi que la direction générale du Trésor et les informant de la composition de la Commission des sanctions ;

Vu le mémoire du 26 mars 2021 par lequel CBSA, en réponse au rapport du rapporteur, précise l'état d'avancement des actions correctives qu'elle a mises en œuvre, communique des informations financières récentes, souligne la part des difficultés liées à la commercialisation du produit *C-Zam* dans la plupart des reproches qui lui sont adressés et présente des observations complémentaires sur certains griefs ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 31 décembre 2019 ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-5-1, L. 561-10, L. 561-10-2, L. 561-15, L. 561-16, L. 561-32, L. 561-33, L. 562-4, R. 561-12, R. 561-20-2, R. 561-29, R. 561-31 et R. 561-38-4, R. 561-38-6 et D. 561-32-1, dans leur rédaction applicable aux faits contrôlés ;

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 (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 11, 13, 46, 47, 49, 51, 71, 72, 243 et 246 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, M^{mes} Gaëlle Dumortier, Dorothee de Kermadec-Courson, Élisabeth Pauly et M. Philippe Laigre ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 16 avril 2021 :

- M^{me} Edith Sudre, rapporteur, assisté de M^{me} Laëtitia Havas, son adjointe ;
- M^{me} Juliette Roux, représentante du directeur général du Trésor, qui a déclaré ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M^{me} Valérie Michel-Amsellem, représentante du Collège, assistée de l'adjointe au directeur des affaires juridiques, de l'adjoint au chef du service des affaires institutionnelles et du droit public et d'un cadre au sein du service du droit de la lutte anti-blanchiment et du contrôle interne ; M^{me} Michel-Amsellem a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire qui ne soit pas inférieure à 1,5 million d'euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant cinq ans ;
- CBSA, représentée par son président du conseil d'administration et sa directrice générale, assistés de son directeur de la conformité, dont les avocats sont M^{es} Benjamin May et David Roche (cabinet Aramis) ;

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

1. Créée en 1980 par le groupe Carrefour, la société CBSA a été agréée en qualité de banque en 1988. Son capital est détenu par la société Carrefour (60 %) et par BNP Paribas Personal Finance (40 %), cette dernière étant intégralement détenue par BNP Paribas. Son offre, mise en place principalement afin de soutenir les ventes de l'enseigne, se compose de crédits renouvelables et de prêts personnels, qui sont à l'origine des trois quarts environ de son produit net bancaire, mais aussi de produits d'épargne et d'assurance. Elle propose notamment un produit dénommé *Crédit Pass*, associé à une *carte Pass*, utilisable dans les magasins Carrefour et en dehors des magasins de l'enseigne, qui permet de cumuler des points de fidélité et offre des solutions de paiement différé.

Elle a en outre mis en place en avril 2017 un compte courant dénommé *C-Zam*, associé à une carte de paiement internationale [...] à autorisation systématique sans découvert autorisé ni possibilité de rechargement en espèces, celui-ci pouvant être effectué par virement d'un autre compte bancaire, par paiement internet à l'aide d'une autre carte bancaire ou encore par domiciliation de salaire ou d'autres revenus. Ce service n'a attiré au maximum qu'un peu moins de [...] clients en 2018 et a entraîné des pertes récurrentes jusqu'à sa suppression le 15 juillet 2020.

CBSA est présente dans plusieurs pays d'Europe, notamment en Belgique via sa filiale [A].

En 2019 et 2020, cette société a successivement réalisé des pertes nettes de 66 et 47,5 millions d'euros. Elle disposait, à la fin de cet exercice, de 463 millions d'euros de capitaux propres. Ses effectifs, divisés par deux depuis 2018, s'élèvent aujourd'hui à un peu moins de 700 équivalents temps plein.

2. CBSA a fait l'objet, du 17 juin au 4 octobre 2019, d'un contrôle sur place, qui a donné lieu à la signature, le 31 décembre 2019, d'un rapport de contrôle. Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sous-collège sectoriel « banque », a décidé, lors de sa séance du 25 mai 2020, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie le 17 juin 2020.

I- L'organisation et le contrôle interne du dispositif de LCB-FT

A. Sur les moyens humains dédiés au traitement des alertes

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

4. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, CBSA ne s'est pas dotée de moyens humains suffisants pour traiter les alertes déclenchées par son dispositif de LCB-FT. En effet, au moment du contrôle, son pôle LCB-FT était doté de 6,8 équivalents temps plein (ci-après « ETP »), répartis en trois niveaux d'analyse. Or, en moyenne, entre mai 2018 et la fin de la mission de contrôle, 130 alertes ont été traitées quotidiennement pour 470 nouvelles alertes déclenchées. Il en est résulté, au 30 septembre 2019, soit plus d'un an après la mise en œuvre par CBSA d'un premier plan de remédiation, un stock de 100 000 alertes non traitées, ainsi que 900 dossiers susceptibles de faire l'objet d'une déclaration de soupçon (ci-après « DS ») et qui devaient être traités par la seule personne en charge des examens renforcés et des DS. Ce stock d'alertes s'est ajouté à celui de plus de 100 000 alertes déclenchées avant le 1^{er} mai 2018, à partir des scénarios de détection a posteriori des opérations sur le produit *C-Zam*, non encore intégrées à la base des alertes [Z].

Cette insuffisance des moyens humains affectés au traitement des alertes est également illustrée par le délai moyen élevé de transmission des DS à Tracfin (cf. grief 11).

5. Le grief 1, que CBSA ne conteste pas, est entièrement fondé.

B. Sur le dispositif d'analyse des alertes déclenchées par l'outil de surveillance LCB-FT

6. En vertu de l'article 46 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *les entreprises assujetties se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé mentionné au II de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier ou d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 du même code.* ». Selon l'article 49 de cet arrêté, « *les dispositifs mentionnés aux articles 46 et 47 sont adaptés aux activités, aux clientèles, aux implantations de l'entreprise assujettie et aux risques identifiés par la classification.* »

7. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, CBSA a mis en place un dispositif d'analyse des alertes déclenchées par son outil de surveillance ne tenant pas suffisamment compte des risques liés à la nature des clients, au montant des opérations ou aux services offerts conformément à sa classification des risques. Il en est résulté de nombreux défauts d'examen renforcé et de DS.

En particulier, les alertes déclenchées par l'application [Z] sont présentées dans cet outil selon l'ordre alphabétique du nom des clients. Ainsi, CBSA traitait quatre fois plus d'alertes portant sur des clients dont le nom commence par la lettre A (60 %) que d'alertes portant sur des clients dont le nom commence par la lettre S (15 %). En outre, au moment du contrôle, CBSA traitait en priorité les alertes déclenchées

le jour même (60 % des alertes traitées quotidiennement par les niveaux 1 et 2 du pôle LCB-FT). Cela a entraîné des insuffisances du dispositif de suivi et d'analyse des relations d'affaires ainsi que de nombreux défauts d'examen renforcé et de DS (cf. griefs 8 et 9).

Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit, le dispositif mis en place au sein de CBSA permettait, au moment du contrôle, le traitement quotidien de 130 alertes alors que 470 étaient déclenchées chaque jour à la suite de la commercialisation du compte *C-Zam*, qui a entraîné une multiplication de leur nombre par quarante. En conséquence, au 30 septembre 2019, environ 100 000 alertes étaient en attente de traitement.

8. Si CBSA soutient que les dispositions ci-dessus rappelées de l'arrêté du 3 novembre 2014 lui imposent de mettre en place un dispositif de surveillance adapté à ses activités, à ses clients et à ses risques mais qu'elles lui laissent la possibilité de choisir l'ordre de priorité de ses traitements, une entreprise ne peut en tout état de cause être regardée comme les respectant que si son dispositif de surveillance permet d'atteindre les objectifs que ces dispositions lui assignent. Tel n'était pas le cas en l'espèce, compte-tenu des lacunes mentionnées ci-dessus, dont la matérialité est établie.

9. Le grief 2 est donc entièrement fondé.

C. Sur l'information du conseil d'administration en matière de LCB-FT

10. En vertu de l'article R. 561-38-6 du CMF, « *au moins une fois par an, le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou tout autre organe exerçant des fonctions de surveillance des personnes mentionnées au premier alinéa de l'article R. 561-38-4 est informé de l'activité et des résultats des contrôles internes mentionnés à ce même article ainsi que des insuffisances mentionnées au 1° de celui-ci (i.e. en LCB-FT) (...)* ».

Selon l'article 243 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *l'organe de surveillance est tenu d'examiner régulièrement, le cas échéant, avec l'aide du comité des risques, les politiques mises en place pour se conformer au présent arrêté, d'en évaluer l'efficacité ainsi que celle des dispositifs et procédures mis en œuvre aux mêmes fins ainsi que des mesures correctrices apportées en cas de défaillances.* »

Selon l'article 246 de ce même arrêté : « *Une information sur les anomalies significatives détectées par le dispositif de suivi et d'analyse en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ainsi que sur les insuffisances de ce dispositif, notamment celles constatées par les autorités de contrôle nationales et étrangères, est portée à la connaissance des dirigeants effectifs et de l'organe de surveillance ainsi que, le cas échéant, du comité des risques et de l'organe central auquel l'entreprise assujettie est affiliée.* »

11. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, le conseil d'administration de CBSA n'a pas été tenu suffisamment informé des carences dans le traitement des alertes LCB-FT. En effet, en 2018, cette instance, qui s'est réunie à 7 reprises, n'a été informée qu'une seule fois de l'existence d'un stock d'alertes non traitées.

De surcroît, l'information qui lui a été communiquée à ce sujet était partielle, puisqu'il était seulement mentionné que « *près de 70 % des alertes concernent C-Zam, / que l'on constate un retard dans le traitement suite au délai de mise en place de l'organisation dédiée (...)* » (procès-verbal du conseil d'administration du 11 juin 2018) et qu'aucun élément quantitatif sur le stock d'alertes non traitées n'était fourni.

12. Si CBSA soutient qu'aucun texte n'impose que des justifications des informations données au conseil d'administration soient formalisées dans les procès-verbaux de ses réunions, il est constant que ceux-ci mentionnent en principe nécessairement les informations qui sont communiquées au conseil d'administration. En tout état de cause, CBSA n'apporte aucun élément qui permette de penser que, malgré l'absence de mention dans les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration, les informations sur les carences du dispositif de traitement des alertes auraient été données à celui-ci selon d'autres modalités. À cet égard, on ne saurait déduire du seul fait que de premières décisions aient été

prises pendant l'année 2018 pour engager un traitement de ces carences que le conseil d'administration aurait nécessairement bénéficié d'une information appropriée.

13. Le grief 3 est donc entièrement fondé.

D. Sur le contrôle permanent de second niveau du dispositif de LCB-FT

14. En vertu 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 (...). »

Selon le 2° de l'article R. 561-38-4 du CMF, le dispositif mis en place à ce titre comporte notamment « 2° Un contrôle interne permanent réalisé selon les procédures définies ci-dessus par des personnes exerçant des activités opérationnelles d'une part et par des personnes dédiées à la seule fonction de contrôle des opérations d'autre part (...). »

Selon l'article 71 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « le contrôle permanent du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme fait partie du dispositif de contrôle de la conformité, selon les conditions prévues au chapitre II du présent titre. »

Selon l'article 72 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « le responsable du contrôle de la conformité veille au caractère adapté des dispositifs et procédures mentionnés au présent chapitre, notamment au respect des obligations prévues aux articles L. 561-10-2, L. 561-15 et R. 561-31 du code monétaire et financier. »

15. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, les contrôles permanents de second niveau au sein de CBSA ne couvraient pas l'ensemble de ses obligations en matière de LCB-FT. En particulier, ils n'avaient pas été déployés pour : / - le suivi de la mise en œuvre des obligations de vigilance complémentaires à l'égard des personnes politiquement exposées (ci-après les « PPE ») en relation d'affaires avec l'établissement ; / - la détection des « comportements atypiques » et des transactions inhabituelles devant faire l'objet d'une saisine du pôle LCB-FT ; / - le traitement des alertes déclenchées par l'outil [Z] ; / - le filtrage au regard des listes de sanction et l'identification de personnes faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs ainsi que leur signalement à la direction générale du Trésor.

La mission de contrôle a ainsi relevé les conséquences de ces insuffisances sur le suivi de la mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires, notamment sur le défaut de recueil des justificatifs requis pour 50 des 69 clients identifiés comme PPE (cf. grief 7), sur le traitement des alertes, sur le dispositif de surveillance des opérations (cf. griefs 1 et 2) et sur le dispositif de gel des avoirs (cf. grief 12).

16. CBSA ne conteste pas les défaillances, au moment du contrôle sur place, de son dispositif de contrôle permanent de second niveau. Les actions correctives mises en œuvre, dans le cadre du plan d'actions *Agate*, sont sans incidence sur le grief 4, qui est entièrement fondé.

E. Sur les procédures internes

17. En vertu du I de l'article L. 561-33 du CMF, les organismes assujettis qui « font partie d'un groupe au sens de l'article L. 511-20 (...) ou d'un groupe défini comme un ensemble de sociétés dont l'une contrôle les autres au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, (...) mettent en place au niveau du groupe une organisation et des procédures qui tiennent compte des risques identifiés par la classification des risques mentionnée à l'article L. 561-4-1. L'organisation et les procédures au niveau du groupe sont définies par l'entreprise mère du groupe lorsque celle-ci a son siège social en France.

Ces procédures prévoient le partage des informations au sein du groupe, y compris pour l'application de l'article L. 511-34, la protection des données à caractère personnel ainsi que les mesures de contrôle interne. »

Selon l'article R. 561-29 du CMF, « les procédures prévues au deuxième alinéa du I de l'article L.

561-33 permettent l'échange d'informations nécessaires à la vigilance dans le groupe en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, y compris les données nominatives relatives à la clientèle et aux relations d'affaires, les documents consignants les caractéristiques des opérations mentionnées à l'article L. 561-10-2 et, le cas échéant, les informations prévues à l'article L. 561-20 ».

18. Selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, CBSA n'a défini aucune procédure prévoyant les modalités des échanges d'informations nécessaires à la vigilance en matière de LCB-FT avec sa filiale [A], établissement belge de monnaie électronique.

19. L'absence de procédure définissant les modalités d'échanges d'informations de CBSA avec sa filiale [A] n'est pas contestée par CBSA.

20. L'établissement indique que de tels échanges avaient lieu lors des réunions trimestrielles d'un « comité Risk & Compliance » regroupant des représentants de l'audit et du contrôle permanent de CBSA et de sa filiale belge. Cependant, l'existence d'échanges d'informations en matière de LCB-FT dans le cadre des réunions de ce comité, au demeurant depuis mars 2019 seulement, ne permet pas, faute d'une procédure de partage et de traitement des informations échangées, de garantir que toutes les informations devant être communiquées à CBSA l'étaient effectivement selon des modalités appropriées.

Par ailleurs, les actions de remédiation engagées dans le cadre du plan *Agate*, postérieures au contrôle sur place, sont sans incidence sur le grief 5, qui est entièrement fondé.

II. La mise en œuvre des obligations de vigilance

A. Sur l'obligation de connaissance de la clientèle

21. En vertu 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. / Les modalités d'application de cet article sont précisées par décret en Conseil d'État. »

Selon 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 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. / Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont en mesure de justifier auprès des autorités de contrôle 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 (...). »

22. Selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, les éléments de connaissance des clients en relation d'affaires que recueillait CBSA au moment du contrôle sur place étaient insuffisants. Ainsi, aucun document justificatif des revenus ou du patrimoine n'était exigé lors de l'ouverture d'un compte *C-Zam* pour les clients dont l'établissement considérait pourtant qu'ils présentaient un profil de risque élevé, notamment en raison de leur situation professionnelle, sauf pour ceux qui avaient la qualité de PPE.

En outre, les éléments recueillis étaient parfois incohérents : ainsi, 696 clients titulaires de comptes *C-Zam*, ont déclaré un revenu mensuel supérieur à 10 000 euros, qui était incompatible avec la situation professionnelle qu'ils avaient indiquée (401 employés, 176 demandeurs d'emploi, 87 techniciens et 32

étudiants). De même, 234 clients *C-Zam*, nés avant 1950, ont mentionné, au moment de leur entrée en relation d'affaires, une situation professionnelle incohérente avec leur âge.

23. Si les établissements assujettis disposent d'une marge d'appréciation pour la mise en œuvre de leurs obligations en matière de connaissance des clients, ils n'en sont pas moins tenus de mettre en place un dispositif efficace, c'est-à-dire qui leur permette notamment de détecter, parmi les opérations atypiques de leurs clients, celles dont Tracfin doit être avisé. Or les incohérences relevées par la mission de contrôle entre l'activité des clients et leurs revenus ou leur âge ne permettaient pas de respecter totalement cette exigence. En outre, si le champ du reproche, ainsi que le souligne CBSA, est limité aux clients ayant ouvert un compte *C-Zam*, le nombre des clients concernés est très élevé.

24. CBSA ne conteste pas les reproches qui lui sont adressés au titre du présent grief.

Les actions correctives mises en œuvre dans le cadre du plan *Agate*, qui ont notamment porté sur une refonte des procédures internes et des outils de gestion de compte, postérieures à la mission de contrôle, sont sans incidence et le grief 6 est entièrement fondé.

B. Sur le dispositif de détection des personnes politiquement exposées et la mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires

25. En vertu de l'article L. 561-10 du CMF, les organismes assujettis « *appliquent des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-5-1, lorsque : / 1° Le client, le cas échéant son bénéficiaire effectif, le bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation, le cas échéant son bénéficiaire effectif, est une personne qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ou le devient en cours de relation d'affaires ; (...).* »

En vertu de l'article R. 561-20-2 du CMF, ils « *définissent et mettent en œuvre des procédures, adaptées aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquelles (ils) sont (exposés), permettant de déterminer si leur client, ou son bénéficiaire effectif, est une personne mentionnée au 2° de l'article L. 561-10 ou le devient au cours de la relation d'affaires. / Lorsque le client, ou son bénéficiaire effectif, est une personne mentionnée au 2° de l'article L. 561-10 ou le devient au cours de la relation d'affaires, les [organismes assujettis], en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 à L. 561-6, appliquent les mesures de vigilance complémentaires suivantes : / 1° [ils] s'assurent que la décision de nouer ou maintenir une relation d'affaires avec cette personne ne peut être prise que par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif ; / 2° [ils] recherchent, pour l'appréciation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction ; / 3° [ils] renforcent les mesures de vigilance prévues à l'article R. 561-12-1.* »

26. Selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de détection des PPE mis en place au sein de CBSA était inefficace au moment du contrôle. Ainsi, aucune périodicité n'ayant alors été prévue pour le filtrage intégral de la base clients afin de détecter les PPE, le dernier filtrage avait été effectué à l'été 2018. De plus, sur les 69 PPE détectées par CBSA au sein de sa clientèle, 41 l'avaient été à l'occasion de ce filtrage, alors qu'elles avaient cette qualité depuis 2017 au moins. En outre, le dispositif de détection ne prévoyait pas, lorsqu'une PPE était détectée, de vérifier si CBSA était également en relation d'affaires avec des membres directs de sa famille.

La mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires applicables aux PPE présentait elle aussi des insuffisances. Ainsi, pour la majorité des PPE détectées, CBSA n'avait pas recueilli d'informations sur l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires : 50 clients, parmi les 69 identifiés par CBSA comme PPE, n'avaient pas, faute d'un dispositif de suivi efficace des demandes, fourni les informations sur leurs revenus et leur activité professionnelle demandées plus d'un an auparavant. En l'absence de telles informations, CBSA n'était pas en mesure d'apprécier les risques présentés par ces clients.

27. CBSA ne conteste pas les insuffisances de son dispositif de détection et de suivi des PPE. Les informations qu'elle a communiquées sur les améliorations qu'elle y a apportées, effectives depuis fin 2020, sont sans incidence sur le grief 7, qui est entièrement fondé.

C. Sur l'obligation d'examen renforcé

28. En application 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.* »

29. Selon le **grief 8**, fondé sur ces dispositions, 7 dossiers présentent un défaut d'examen renforcé (dossiers 8.1 à 8.7).

30. CBSA ne conteste le reproche dans aucun de ces 7 dossiers individuels. Le grief 8 est ainsi entièrement fondé.

En particulier, dans le dossier 8.6, le fait que l'intéressé ait réparti l'essentiel d'une allocation chômage entre plusieurs comptes n'aurait pas justifié, à lui seul, un examen renforcé. Les renseignements figurant au dossier sur la situation ou non de chômage de l'intéressé étaient toutefois contradictoires. Dans ces conditions, cette répartition pouvait avoir eu pour objet de faciliter l'utilisation d'allocations indues. Elle aurait donc dû conduire à effectuer un tel examen.

Les actions de remédiation mentionnées, postérieures à la mission de contrôle, sont sans conséquence sur le grief.

D. Sur le respect des obligations de déclaration à Tracfin

1°) En ce qui concerne les défauts de déclaration reprochés

31. En vertu de l'article L. 561-15 du CMF : « *I. – Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont tenues, dans les conditions fixées par le présent chapitre, de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme.*

II. – Par dérogation au I, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 déclarent au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret.

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. (...) »

32. Selon le **grief 9**, fondé sur ces dispositions, CBSA n'a pas respecté ses obligations de déclaration à Tracfin dans 56 dossiers relatifs à des clients titulaires d'un compte *C-Zam* : (dossiers 9.1 à 9.56).

33. CBSA ne conteste pas les faits qui lui sont reprochés dans ces dossiers.

La Commission relève d'ailleurs, dans un nombre élevé de dossiers, le compte *C-Zam*, compte destiné à un usage personnel, était utilisé dans le cadre d'une activité professionnelle susceptible d'avoir été dissimulée (dossiers 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.8, 9.9, 9.11, 9.14, 9.15, 9.16, 9.20, 9.22, 9.27, 9.28, 9.29, 9.32, 9.36, 9.39, 9.40, 9.41, 9.42, 9.43, 9.44, 9.45, 9.46, 9.47, 9.48, 9.49, 9.50, 9.51, 9.52, 9.53, 9.54, 9.55). Elle note que, dans plusieurs dossiers, CBSA aurait dû soupçonner des fraudes aux prestations sociales (dossiers 9.23, 9.24, 9.25, 9.26). Elle constate que, dans certains cas, les comptes *C-Zam* des clients apparaissaient comme des comptes de passage, sans que les mouvements au crédit ou au débit

du compte, parfois en provenance ou à destination de l'étranger, aient paru avoir, au regard des informations dont CBSA disposait sur la profession et les revenus des clients, de justification économique (dossiers 9.5, 9.6, 9.7, 9.10, 9.12, 9.13, 9.17, 9.18, 9.19, 9.21, 9.31, 9.33, 9.34, 9.35 et 9.56), que certains comptes étaient utilisés afin d'investir dans des crypto-actifs (dossiers 9.17, 9.21 et 9.56), que l'un des comptes a pu être utilisé dans le cadre d'une escroquerie (dossier 9.30) ou encore que les opérations enregistrées dans deux dossiers étaient susceptibles de correspondre à du blanchiment de fraude fiscale (dossiers 9.37 et 9.38).

34. Les actions correctives mentionnées par CBSA sont sans incidence sur le grief 9, qui est entièrement fondé

2°) *En ce qui concerne la qualité des déclarations de soupçon*

35. En vertu du III de l'article R. 561-31 du CMF, « dans tous les cas, la déclaration comporte les renseignements et éléments d'information suivants : / 1° La profession exercée par la personne qui effectue la déclaration par référence aux catégories mentionnées à l'article L. 561-2 ; / 2° Les éléments d'identification et les coordonnées professionnelles du déclarant désigné conformément aux dispositions du I de l'article R. 561-23 ; / 3° Le cas de déclaration par référence aux cas mentionnés à l'article L. 561-15 ; / 4° Les éléments d'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de l'opération qui fait l'objet de la déclaration ainsi que, dans le cas où une relation d'affaires a été nouée avec le client, l'objet et la nature de cette relation ; / 5° Un descriptif de l'opération et les éléments d'analyse qui ont conduit à effectuer déclaration ; / 6° Lorsque l'opération n'a pas encore été exécutée, son délai d'exécution. »

36. Selon le **grief 10**, fondé sur ces dispositions, 13 des 26 DS réalisées par l'établissement et analysées par la mission de contrôle comportaient des éléments d'analyse insuffisants et des informations relatives à la connaissance des clients lacunaires (dossiers 10.1 à 10.13).

37. Le grief 10, que CBSA ne conteste pas, est entièrement fondé.

3°) *En ce qui concerne les déclarations de soupçon tardives*

38. En vertu de l'article L. 561-16 du CMF : « I. – Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 adressent au service mentionné à l'article L. 561-23 les éléments d'information relatifs à certaines opérations présentant un risque élevé de blanchiment ou de financement du terrorisme en raison du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds, de la nature des opérations en cause ou des structures juridiques impliquées dans ces opérations. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article en ce qui concerne notamment les personnes et les opérations concernées ainsi que les modalités de transmission de l'information.

II. – Les informations adressées en application du présent article sont faites sans préjudice des déclarations éventuellement faites en application de l'article L. 561-15. »

39. Selon le **grief 11**, fondé sur ces dispositions, sur l'échantillon analysé par la mission de contrôle, 11 DS ont été envoyées tardivement (dossiers 11.1 à 11.11). Le délai moyen de transmission des DS à Tracfin, calculé par la mission de contrôle, était de 104 jours en 2018 et de 180 jours au premier semestre 2019. En outre, parmi les DS transmises à Tracfin au premier semestre 2019, 12 % l'ont été dans un délai supérieur à 360 jours.

40. CBSA ne conteste pas le grief. Si elle souligne que le nombre de DS que le Collège analyse comme tardives est très supérieur à celui que mentionne le rapport de contrôle, qui n'en retenait que six, la Commission rappelle que le Collège est seul compétent pour qualifier les faits reprochés à un organisme mis en cause et pour retenir à son encontre des griefs (cf. sur ce sujet la décision *Generali Vie* du 24 juillet 2015, procédure n° 2014-07, considérant 6).

41. Les actions mises en œuvre dans le cadre du plan d'actions *Agate* pour permettre un traitement plus efficace des alertes sont sans incidence sur le grief 11, qui est entièrement fondé. La circonstance que ces déclarations soient toutes relatives aux opérations de clients titulaires d'un compte *C-Zam* n'est pas de nature à en réduire la portée.

E. Sur le dispositif de gel des avoirs

42. En vertu de l'article L. 562-4 du CMF : « *I. – 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. (...)* »

En vertu de l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *les entreprises assujetties se dotent également de dispositifs adaptés à leurs activités 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 financiers et ressources économiques* ».

43. Selon le **grief 12**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de détection des personnes soumises à une mesure de gel des avoirs mis en place par CBSA présentait des défaillances au moment du contrôle.

En premier lieu, ce dispositif était inefficace car il exigeait de nombreuses manipulations (paramétrage et intégration manuels des fichiers dans l'outil de détection des clients faisant l'objet d'une sanction financière), qui ont entraîné des carences. En particulier :

- certains fichiers clients n'ont pas fait l'objet d'un filtrage en raison d'une erreur opérationnelle : par exemple, le fichier « Balayage 12 », qui comportait environ 80 000 noms de clients, n'a pas été soumis au filtrage du 16 mai 2019 et le fichier « Mandataires », qui comportait à cette même date plus de 35 000 noms, n'a pas été soumis à celui du 20 mai 2019 ;

- certains fichiers ont fait l'objet d'un filtrage partiel en raison d'une erreur de sélection de format lors du chargement du fichier. Ainsi, lors des quatre revues réalisées entre le 20 mai 2019 et le 31 mai 2019, le fichier des représentants légaux n'a pas été intégralement balayé à cause d'une telle erreur.

En second lieu, ce dispositif n'était pas exhaustif puisqu'il ne comportait aucun filtrage des opérations effectuées par les clients de CBSA au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure restrictive mais uniquement de ses bases clients. Ainsi, CBSA a exécuté le 5 février 2019, pour le compte d'un de ses clients *C-Zam*, M. [B], un virement transfrontalier de 1 380 euros au bénéfice de M. [C], dont les nom et prénom correspondaient à ceux d'une personne faisant l'objet, depuis le 2 octobre 2018, d'une mesure nationale de gel en raison d'activités terroristes. Cette opération n'ayant pas été détectée, aucune recherche n'a été effectuée par CBSA pour lever le doute sur une éventuelle homonymie de son client avec la personne visée par cette mesure.

44. La Commission estime que, au moment du contrôle sur place, CBSA filtrait ses bases clients selon des modalités qui ne lui permettaient pas de respecter, en matière de gel des avoirs, l'obligation de résultat à laquelle elle est soumise (cf. notamment sur ce point la décision, *Only Payment Services* du 4 février 2020, procédure n° 2019-04, considérant 41).

La production par CBSA du rapport de traitement du fichier « Balayage 12 » effectué le 20 mai 2019 à la suite d'un incident opérationnel survenu le 16 mai 2019 qui a conduit à ce que le fichier « Balayage 11 » soit ce jour-là balayé par erreur à deux reprises, n'est pas de nature à remettre en cause le reproche d'une insuffisance résultant de l'organisation qui était alors en place au sein de l'établissement. De même, si le fichier des représentants légaux a, selon les pièces produites par CBSA, été soumis à des opérations de « balayage » à quatre reprises entre le 20 et le 31 mai 2021, deux ont dû être effectuées le 20 mai 2019 en raison d'une erreur de format, ce qui confirme la carence reprochée.

S'il peut être donné acte à CBSA de ce qu'elle produit un justificatif du balayage de son fichier « Mandataires » le 20 mai 2019, ce seul élément ne peut suffire à remettre en cause la première branche du grief, selon laquelle l'efficacité globale du dispositif de détection des personnes soumises à mesure de gel était insuffisante du fait des nombreuses manipulations de fichiers qui étaient effectuées.

45. Par ailleurs, CBSA ne conteste pas l'absence de filtrage, au moment du contrôle sur place, des opérations de ses clients au titre de ses obligations en matière de gel des avoirs. Si, dans le dossier individuel mentionné par la poursuite, elle soutient que le virement effectué serait un virement domestique et non un virement international qui aurait appelé des vérifications complémentaires, il lui appartenait en tout état de cause, sans préjudice des diligences faites par le teneur de compte du bénéficiaire, de respecter les dispositions légales interdisant la mise à disposition de fonds au bénéfice de toute personne faisant l'objet d'une mesure restrictive, quelle que soit l'opération par laquelle des fonds sont transférés. Au demeurant, le virement en cause, d'un montant de 1 380 euros, était effectué vers l'Allemagne. La carence relevée à ce titre est une conséquence de l'absence de vérification des opérations de ses clients, notamment des bénéficiaires de virements SEPA effectués depuis un compte *C-Zam*.

CBSA a donc manqué à l'obligation que lui imposaient les dispositions citées ci-dessus et cette seconde branche du grief est entièrement fondée. La Commission relève seulement que ce manquement semble n'avoir eu pour conséquence qu'un défaut de détection d'une personne dont les nom et prénom correspondaient à ceux d'une personne faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs.

46. Les actions correctives effectuées au titre du plan *Agate*, achevées selon CBSA depuis novembre 2020, qui ont notamment consisté en une automatisation des traitements dans l'outil de filtrage [Y], postérieures aux faits, sont sans incidence sur le grief 12, qui est fondé.

*

* *

47. Il résulte de ce qui précède qu'au moment du contrôle sur place, le dispositif d'analyse des alertes au sein de CBSA était largement défaillant, faute de moyens humains suffisants (griefs 1 et 2), ce dont son conseil d'administration n'avait pas été correctement informé (grief 3). De plus, le contrôle permanent de second niveau du dispositif de LCB-FT était défaillant sur plusieurs points (grief 4), tandis que les procédures internes ne prévoyaient pas les modalités d'échanges d'informations avec sa filiale belge (grief 5).

Plusieurs insuffisances dans le respect, par CBSA, de ses obligations de vigilance ont également été relevées, en ce qui concerne la connaissance des clients ayant ouvert un compte *C-Zam* (grief 6), la détection des PPE (grief 7) ou encore l'obligation d'effectuer un examen renforcé de certaines opérations (grief 8).

En outre, un nombre particulièrement élevé de défauts de DS au sujet d'opérations de clients titulaires d'un compte *C-Zam* a été retenu (grief 9) et la qualité (grief 10) ainsi que les délais d'envoi (grief 11) de ces déclarations étaient, au moment du contrôle sur place, insatisfaisants.

Enfin, le dispositif de gel des avoirs présentait également des carences (grief 12).

48. Tout en admettant la quasi-totalité des manquements qui lui sont reprochés, CBSA soutient que la Commission doit tenir compte du fait que ces manquements résultent, pour l'essentiel, de la commercialisation de son compte *C-Zam*, qui a entraîné une progression considérable des alertes à laquelle elle n'a pas été immédiatement à même de faire face et qui a pesé, en aval, sur le respect de ses autres obligations de vigilance et sur ses obligations de déclaration à Tracfin. Elle estime qu'un organisme assujéti ne peut, sans méconnaissance du principe non bis in idem, être sanctionné pour plusieurs manquements ayant la même origine.

Elle soutient par ailleurs que la Commission doit également tenir compte de ce que le compte *C-Zam*, compte de paiement, était un produit nouveau pour elle, que ses utilisateurs n'ont représenté que 5 % du total de ses clients et qu'elle y a renoncé depuis 2020, après une commercialisation qui n'a duré que trois ans.

Enfin CBSA fait valoir qu'elle n'a pas attendu la mission de contrôle pour remédier aux carences de son dispositif de LCB-FT.

49. En premier lieu, ainsi que la Commission l’a récemment rappelé (décision *Cardif Assurance-Vie* du 29 avril 2021, procédure n° 2020-03) le Conseil d’État a jugé que « (...) *si une sanction administrative reposant sur plusieurs manquements doit être conforme au principe de proportionnalité, le principe du non bis in idem découlant du principe de nécessité des délits et des peines garanti par l’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 ne fait pas obstacle à ce que, dans le cadre d’une même poursuite conduisant à une même décision de sanction, plusieurs manquements distincts puissent résulter de mêmes faits.* » (CE, 6 novembre 2019, n° 418463, point 18). Au demeurant, la poursuite ne reproche pas à CBSA les mêmes faits sous plusieurs qualifications mais les conséquences d’un fait – le défaut d’anticipation des risques de BC-FT résultant de la commercialisation de *C-Zam* - d’abord sur le traitement des alertes (griefs 1 et 2) puis sur le respect des obligations déclaratives (griefs 9 et 11). Il en résulte que rien ne fait obstacle à ce que les manquements qui fondent les griefs concernés soient les uns et les autres sanctionnés.

En deuxième lieu, la Commission relève que tous les manquements retenus à l’encontre de CBSA ne résultent pas des difficultés liées à la commercialisation du produit *C-Zam*. En particulier, les insuffisances de l’information du conseil d’administration (grief 3), des contrôles permanents de second niveau (grief 4), du partage des informations au sein du groupe (grief 5), du dispositif de détection des PPE (grief 7) ou du dispositif de gel des avoirs (grief 12) concernent l’ensemble de ses activités. En outre, si elles ne se sont manifestées qu’à la suite de la commercialisation du produit *C-Zam*, certaines carences ont révélé un défaut de conception de certains dispositifs, notamment du dispositif de traitement des alertes.

En troisième lieu et en tout état de cause, il appartenait à CBSA d’anticiper les conséquences sur son dispositif de LCB-FT, notamment en matière de traitement des alertes et d’envoi de DS à Tracfin, de la commercialisation, à partir d’avril 2017, de son produit *C-Zam*. Il ne pouvait échapper à une entreprise comme CBSA et à ses actionnaires que la commercialisation d’un compte de paiement présentait, en matière de LCB-FT, des risques sensiblement plus élevés que ses activités traditionnelles. À cet égard, et même si la commercialisation d’un compte comme *C-Zam* constituait pour elle une innovation, CBSA ne peut sérieusement soutenir qu’il était difficile d’anticiper, pour un produit en lui-même banal, de tels risques. Or, faute d’avoir pris en compte ces risques dans la préparation du lancement du produit *C-Zam*, CBSA a subi une progression considérable du nombre d’alertes non traitées à laquelle elle n’a pas été en mesure de faire face. Ainsi qu’il a été dit, le stock des alertes non traitées a dépassé le chiffre 200 000 (grief 1) et le dispositif de détection et d’analyse des opérations atypiques a été saturé. Eu égard à l’ampleur de ce phénomène, le fait que la clientèle *C-Zam* n’ait représenté que 5% des clients de l’établissement et que ce produit n’ait été commercialisé que pendant trois ans ne permet pas de relativiser la gravité des manquements et ne peut être regardé comme un élément d’atténuation.

50. Il convient en revanche de tenir compte du plan de remédiation volontariste mis en œuvre par CBSA. Si le plan dénommé *Agate* n’a été décidé qu’en mars 2020, comme le souligne à juste titre la poursuite, il avait été précédé de mesures significatives, antérieures à l’ouverture de la présente procédure disciplinaire.

Au 19 mars 2021, CBSA avait déjà engagé plus de 3,4 millions d’euros à ce titre dont 2,9 millions d’euros de dépenses d’exploitation et environ 0,5 million d’euros de dépenses d’investissement. Dans ce cadre, les fonctions Conformité et LCB-FT ont été restructurées et renforcées.

Il y a lieu enfin de constater que CBSA n’est plus, aujourd’hui, en raison de la fin de la commercialisation de son produit *C-Zam*, exposée aux risques particuliers que présentait ce produit.

51. Les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur gravité ainsi que des éléments d’aggravation et d’atténuation ci-dessus mentionnés, le prononcé d’un blâme et il y a lieu, eu égard à la situation financière de CBSA, de prononcer en outre à son encontre une sanction pécuniaire de 1,5 million d’euros.

CBSA, qui se borne à reprendre son argumentation selon laquelle les manquements sanctionnés concernent pour l’essentiel la clientèle du produit *C-Zam*, qui n’existe plus, ne fait pas état d’éléments de nature à établir qu’une publication sous forme nominative lui causerait un préjudice disproportionné au regard de la gravité des griefs et qu’elle méconnaîtrait, en l’espèce, l’équilibre entre l’exigence d’intérêt général à laquelle elle répond et les intérêts de l’organisme mis en cause. 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 une forme non nominative.

*
* *

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de la société la société Carrefour Banque SA un blâme et une sanction pécuniaire de 1,5 million d'euros.

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

Le Président de la Commission
des sanctions

[Alain Ménéménis]

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