

MMA IARD SA
Procédure n° 2020-09

Blâme et sanction pécuniaire
de 4 millions d'euros

Audience du 16 novembre 2021

Décision rendue le 30 novembre
2021

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 14 décembre 2020 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) informe la Commission des sanctions (ci-après la « Commission ») de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en sous-collège « assurance », a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société anonyme MMA IARD, dont le siège social est 14 boulevard Marie et Alexandre Oyon 72100 Le Mans ;

Vu la notification des griefs du 14 décembre 2020 et ses annexes ;

Vu les mémoires en défense des 16 mars, 28 juin et 23 août 2021, par lesquels MMA IARD (i) conteste, partiellement ou totalement, certains reproches qui lui sont adressés tandis que d'autres lui paraissent devoir être relativisés (griefs 1, 3, 4 et 5), (ii) présente les actions correctives qu'elle a mises en œuvre et soutient que, certaines de ces actions ayant été mises en œuvre avant le début du contrôle sur place, les manquements ainsi corrigés ne peuvent plus être sanctionnés et (iii) rappelle que la Commission doit, dans le respect du principe de proportionnalité, tenir compte de ce que plusieurs griefs résultent d'un même fait générateur ;

Vu les mémoires en réplique des 17 mai et 23 juillet 2021, par lesquels le représentant du Collège (i) maintient la totalité des griefs, (ii) rappelle qu'aucune disposition ni aucun principe ne fait obstacle à ce que, dans une procédure disciplinaire, les mêmes faits soient à l'origine de plusieurs griefs ;

Vu le rapport du 13 octobre 2021 de M^{me} Élisabeth Pauly, rapporteur, qui, après avoir estimé que les conséquences d'un même fait répréhensible peuvent donner lieu à sanction au titre de plusieurs griefs et que des manquements peuvent être sanctionnés même lorsque leur correction est intervenue avant la fin de la mission de contrôle, conclut que tous les griefs sont fondés ;

Vu les courriers du 13 octobre 2021 convoquant à l'audience les parties ainsi que la direction générale du Trésor (DGT) et les informant de la composition de la Commission ;

Vu le mémoire du 28 octobre 2021 par lequel MMA IARD, en réponse au rapport du rapporteur, (i) précise ses observations sur les griefs, (ii) souligne à nouveau que la Commission devra prendre en compte le fait que plusieurs griefs résultent d'un même fait générateur et (iii) soutient que les poursuites disciplinaires ne sauraient échapper à toute règle de prescription - en particulier, en l'espèce, pour les première, troisième et quatrième branches du premier grief - et, subsidiairement, que la remédiation aux manquements reprochés, notamment lorsqu'elle est intervenue, pour tout ou partie, avant le début de la mission de contrôle, doit conduire la Commission à relativiser les manquements ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle signé le 27 avril 2020 par le responsable de la mission de contrôle ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), notamment son article 6 ;

Vu le code des assurances, notamment son article A. 310-8, dans sa rédaction applicable aux faits contrôlés ;

Vu le code monétaire et financier, notamment ses articles L. 562-1, L. 562-4, L. 562-5, R. 562-1 et R. 562-3 ;

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, Édith Sudre, Claudie Boiteau et M. Philippe Laigre ;

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

- M^{me} Élisabeth Pauly, rapporteur, assistée de M^{me} Laëtitia Havas, son adjointe ;
- Le représentant du directeur général du Trésor, dûment convoqué, ne s'étant pas présenté ;
- M. Briet, représentant du Collège, assisté de l'adjointe au directeur des affaires juridiques, de l'adjoint au chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, de trois cadres au sein de la direction des affaires juridiques ; M. Briet a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire de 4 millions d'euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant cinq ans ;
- La société MMA IARD, représentée par son directeur général, assisté de la directrice de la conformité, d'un cadre au sein de cette direction, et du responsable de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT) du groupe Covéa, dont les avocats sont M^{es} Emmanuel Piwnica et Laure de Cenival (cabinet Piwnica & Molinié) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Ménéménis, Président, M^{mes} Dumortier, Sudre, Boiteau, 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. La société MMA IARD appartient au groupe Covéa. Agréée pour les branches 1 à 18, à l'exception de la branche 14 (crédit), elle exerce son activité sur les marchés de l'assurance incendie accidents risques divers (IARD) par l'intermédiaire d'un réseau comportant un millier d'agents généraux, qui lui apportent les trois quarts de son chiffre d'affaires et environ 2 000 sociétés de courtage, qui lui en apportent un peu moins du quart.

En 2020, MMA IARD a réalisé un chiffre d'affaires de 4,8 milliards d'euros. Fin 2020, elle comptait 2,96 millions de clients, dont 80 % de particuliers et 18 % de clients professionnels - entreprises. Elle emploie plus de 5 000 salariés.

2. MMA IARD a fait l'objet, du 19 mars au 27 juin 2019, d'un contrôle sur place, qui a donné lieu à la signature, le 27 avril 2020, d'un rapport de contrôle. Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sous-collège « assurance », a décidé, lors de sa séance du 23 novembre 2020, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie le 14 décembre 2020.

I. Sur les défaillances du dispositif de détection des opérations au bénéfice des personnes ou entités désignées

3. En vertu du IV de l'article A. 310-8 du code des assurances, les entreprises assujetties « *établissent des procédures d'échanges d'informations relatives à l'existence et au contenu des déclarations prévues à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier dans les conditions prévues aux articles L. 561-20 et L. 561-21 du même code* ». En vertu du VI du même article, elles « *se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leur relation d'affaires fondés sur la connaissance de la clientèle ou, si besoin est, sur le profil de la relation d'affaires permettant de détecter des anomalies. Ces dispositifs sont adaptés aux risques identifiés par la classification, ils doivent permettre de définir des critères et des seuils significatifs et spécifiques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. / Elles se dotent également de dispositifs permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure restrictive spécifique ou de gel des fonds instruments financiers et ressources économiques* ».

4. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de détection des personnes ou entités faisant l'objet d'une mesure restrictive spécifique ou de gel de MMA IARD présentait plusieurs carences.

En premier lieu, le filtrage des bases clients et des versements de fonds, qui ne tenait pas compte des variations orthographiques, ne permettait pas de détecter toutes les opérations effectuées au bénéfice de ces personnes et entités. En effet, ce dispositif ne détectait pas toutes les opérations au bénéfice de personnes ou entités désignées (clients ou bénéficiaires des fonds) lorsque les éléments d'identité n'avaient pas été renseignés de manière exacte dans les bases de données ou lorsqu'ils étaient orthographiés différemment de ceux de la personne ou entité désignée mais phonétiquement identiques. Ce n'est qu'en février 2019 que l'exigence d'une correspondance orthographique complète a été abandonnée, cette amélioration ne concernant cependant, à la fin de la mission de contrôle sur place en juin 2019, que le filtrage des clients issus du réseau d'agents généraux, mais ni les clients issus du réseau des courtiers ni les bénéficiaires d'indemnités. À titre d'illustration, quatre clients dont les éléments d'identité étaient phonétiquement identiques à ceux d'une personne faisant l'objet de mesures restrictives n'ont pas été détectés (dossiers 1.1 ; 1.2 ; 1.3 ; 1.4) et deux l'ont été en février 2019 seulement (dossiers 1.5 et 1.6), soit plusieurs années après l'entrée en vigueur de la mesure de gel les visant.

En deuxième lieu, MMA IARD n'a pas été en mesure de détecter le contrat souscrit, depuis le 23 février 2018, par l'association [Z], alors que celle-ci faisait l'objet d'une mesure de gel et d'interdiction de mise à disposition de fonds et ressources économiques par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur du 14 janvier 2019, publié au Journal Officiel le 15 janvier 2019.

En troisième lieu, dans des dossiers de clients personnes physiques, des cas d'homonymie n'ont été ni détectés ni analysés (dossiers 1.7 ; 1.8 ; 1.9 ; 1.10 ; 1.11 ; 1.12) ou l'ont été plusieurs années après l'entrée en vigueur de la mesure de gel (dossiers 1.13 ; 1.14 et 1.15).

En quatrième lieu, jusqu'en 2018, les listes utilisées pour le filtrage n'étaient mises à jour que selon une périodicité hebdomadaire et non à chaque nouvelle mesure de gel.

En cinquième lieu, les bases clients de MMA IARD ne contenaient pas toutes les informations nécessaires à la détection des opérations au bénéfice des personnes désignées : ainsi, dans 43 558 dossiers de clients issus du réseau des courtiers, soit 42,71 % du total, la date de naissance, ou à tout le moins l'année de naissance, dont la connaissance est nécessaire à la mise en œuvre de deux scénarios du dispositif de détection, n'était pas renseignée. En outre, MMA IARD ne recherchait pas l'identité des clients personnes physiques qui contrôlaient ses clients personnes morales.

5. Si la notification des griefs indique à tort que les faits reprochés au titre de ce premier grief sont susceptibles de contrevenir aux dispositions du IV de l'article A 310-8 alors en vigueur du code des assurances et non à celles du VI du même article, une telle erreur de plume n'est pas de nature à induire la société en erreur ni à faire obstacle à ce qu'elle présente utilement sa défense. Dès lors, contrairement à ce que soutient la société, le présent grief ne saurait être écarté au motif qu'il serait privé de base légale.

6. Par ailleurs, MMA IARD soutient que l'absence de règle de prescription applicable aux poursuites disciplinaires dont elle a été l'objet est « *très contestable* » au regard des stipulations de l'article 6 de la CEDH et, par suite, que, lorsqu'ils ont été corrigés avant le début du contrôle, des manquements ne sauraient, en tout état de cause, être sanctionnés.

Toutefois, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État (CE 7 juin 2017 *Société Vaillance Courtage*, n° 393509), il appartient seulement à l'autorité disciplinaire, sous le contrôle du juge, de veiller, au cas par cas, à ce que l'ancienneté des faits pris en compte ne conduise pas à entraver l'exercice effectif des droits garantis à l'organisme poursuivi, afin que soient respectés les droits de la défense et le principe de sécurité juridique, conformément aux exigences des stipulations de l'article 6 de la CEDH.

Il incombe par ailleurs à l'autorité disciplinaire de prendre en compte le temps écoulé entre la faute et la condamnation dans la détermination de la sanction afin que soit respecté le principe de proportionnalité des peines.

7. Sur la première branche du grief, la Commission a indiqué dès 2012 que le recours à la fonction « *exact match* » ne permettait pas aux organismes assujettis de respecter leurs obligations de détection des personnes faisant l'objet de mesures restrictives (décision *Établissement de crédit A* du 24 octobre 2012, procédure n° 2011-02, p. 32).

La nécessité d'exclure un tel paramétrage des dispositifs de surveillance a ensuite été rappelée par les lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR publiées en juin 2016 (§ 83) et mises à jour en juin 2019 (§ 72).

Si des actions pour passer à une recherche dite floue ont été mises en œuvre de façon opérationnelle à compter de février 2019, dans le cadre d'un projet dénommé « *Cocliris 2* », pour les clients issus du réseau des agents généraux, le manquement reproché était caractérisé, pour ces clients, jusqu'en janvier 2019, soit juste avant le début de la mission de contrôle.

Par ailleurs, ces actions n'ont été étendues qu'en septembre 2019 aux clients issus du réseau des courtiers et en juin 2021 aux tiers bénéficiaires de prestations (victimes en cas de sinistre). De telles actions de remédiation sont sans incidence sur le bien-fondé du grief.

La première branche du grief est donc fondée. Les cas que mentionne la poursuite à titre d'illustration ne sont au demeurant pas contestés.

8. Sur la deuxième branche du grief, MMA IARD ne conteste pas le défaut de détection qui lui est reproché. Si elle soutient qu'il s'agit d'un cas isolé qui ne suffit pas à caractériser une carence structurelle, le grief notifié sur ce point à la société est, en tout état de cause, fondé. Au demeurant, comme le relève la société elle-même, c'est une carence structurelle tenant à une mauvaise prise en compte de la dénomination des associations, qui a conduit à ce défaut de détection : en corrigeant cette carence, MMA IARD a d'ailleurs détecté 156 autres cas.

9. Sur la troisième branche du grief, le fait que la poursuite ait indiqué que l'absence de détection des homonymies avait été observée dans sept dossiers de clients personnes physiques avant de n'en énumérer que six est resté sans incidence sur la possibilité, pour MMA IARD, de présenter ses observations en défense sur ces six dossiers, ce qu'elle a d'ailleurs fait. Le périmètre du reproche formulé sur ce point doit seulement être réduit à six dossiers.

MMA IARD conteste avoir manqué à son obligation de détection des homonymies dans le dossier 1.8. Toutefois, elle se borne à soutenir que son client, qui avait souscrit une assurance multirisques habitation, était de nationalité afghane alors que la personne visée par une mesure restrictive était née en Iran ; un tel constat résulte d'analyses postérieures à la date de la mesure restrictive, effectuées à partir d'informations mentionnées sur un titre de séjour de l'intéressé daté du 13 septembre 2018, alors qu'il a été inscrit sur la liste unique de gel par le règlement (UE) 267/2012 du 23 mars 2012 concernant l'Iran. La société ne pouvait, sur la base des informations dont elle disposait à la date de cette inscription, se dispenser de détecter et d'analyser immédiatement l'homonymie en cause.

MMA IARD soutient par ailleurs que, dans les dossiers 1.13, 1.14 et 1.15, aucun retard de détection ne peut lui être reproché dès lors que les dispositions de l'article A. 310-8 du code des assurances, issues de l'arrêté du 29 décembre 2009, sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2010 et que les intéressés figuraient sur les listes des personnes soumises à des mesures restrictives depuis 2003. Cependant, il incombait à MMA IARD, à compter de l'entrée en vigueur de ces dispositions, de détecter

immédiatement ces clients et d’informer le Trésor. Or, des alertes n’ont été déclenchées qu’en 2013 et n’ont été analysées qu’en 2015 ou 2016. Ainsi, il résulte des affirmations de la société elle-même que, entre 2010 et 2015 ou 2016, elle a manqué à son obligation.

La troisième branche du grief est donc fondée, sans qu’ait d’incidence le plan d’évolution de son algorithme de filtrage mis en œuvre par MMA IARD en avril 2020.

10. Sur la quatrième branche du grief, MMA IARD soutient que la mise à jour des listes européennes et françaises utilisées pour le filtrage est quotidienne depuis le 20 avril 2015, date de la version 1.10 de la note relative à la mise en production du projet dénommé « *Blanchiment & Terrorisme* ».

On ne peut cependant déduire de cette seule note, qui ne mentionne qu’une « mise en production » et qui ne concerne d’ailleurs que la mise à jour du fichier « *Terroristes.csv* » à partir des « *données de l’UE* », qu’une actualisation quotidienne des listes des personnes visées par une mesure de gel ait été effective dès le 20 avril 2015.

Au contraire, plusieurs pièces du dossier conduisent à considérer que l’actualisation des listes - européennes et françaises - n’était pas quotidienne à cette date.

Pour les listes nationales, un courriel du chef de projet compétent au sein de la Direction générale Technologie et Systèmes d’information de Covéa indique, à propos du nouvel outil « *Gestion des Arrêtés de gel Français* » (GAF), que « *le nouveau traitement (a) été mis en ligne* » le 9 février 2016 et qu’à compter du lendemain, le fichier « *Terroristes.csv* » contiendra « *en plus de la liste de l’Union Européenne la liste des personnes en gel des avoirs ordonné par la France* ». Il n’apporte en outre aucune précision sur la périodicité de l’actualisation des listes nationales de gel ainsi intégrées par MMA IARD à son dispositif à compter du 10 février 2016.

Par ailleurs, les spécifications détaillées du projet Cocliris 1 (pour « *C*onnaissance des *C*lients à *RIS*que »), datées du 29 septembre 2016, mentionnent encore qu’il s’agit « *de constituer une base de repérage parmi les clients MMA et d’effectuer ensuite un rapprochement avec le listing des personnes à risque fourni hebdomadairement* ». MMA IARD attribue, il est vrai, la mention, dans ces spécifications, d’une périodicité hebdomadaire à une erreur matérielle. Cependant, selon le rapport remis le 6 juillet 2018 par la mission d’audit interne au sujet de la pertinence et de l’efficacité du dispositif de gel des avoirs au sein du groupe Covéa, établi en relation avec le cabinet [Y], alors que, pour les sociétés [X], [W] et [V], qui appartiennent au groupe Covéa, « *les tables utilisées pour effectuer les détections de clients visées par une mesure restrictive étaient mises à jour quotidiennement, tel n’était pas le cas au sein de MMA IARD où les tables utilisées pour réaliser les détections sur les clients sont mises à jour hebdomadairement, ce qui induit que le filtrage des bases clients est hebdomadaire, même si un traitement quotidien a été mis en place* ». Le même rapport précise que « *la Direction de la Conformité est informée de cette situation et a engagé une action, en lien avec la Direction des Systèmes d’Information, pour mettre en place une mise à jour quotidienne des tables* » (idem).

L’analyse complémentaire du dispositif de gel des avoirs de MMA IARD, effectuée en juin 2021 par [Y], qui indique que « *Covéa (avait) modifié en 2017 la fréquence à laquelle sa base de clients (souscripteurs, payeurs de primes et autres personnes connues aux contrats) est comparée aux listes des personnes faisant l’objet de mesures de gel des avoirs pour passer à une fréquence quotidienne* », ne contredit pas les constats du rapport d’audit interne selon lesquels, à la date du 6 juillet 2018, la mise à jour des listes de personnes soumises à des mesures de gel n’était pas encore quotidienne, puisqu’elle mentionne une « *comparaison quotidienne* » entre la base clients et les listes des personnes soumises à des mesures de gel, mais ne précise pas que ces dernières sont mises à jour quotidiennement.

Il résulte de l’ensemble de ces éléments que la quatrième branche du grief est fondée.

11. Sur la cinquième branche du grief, MMA IARD ne conteste pas le caractère incomplet des informations qui figuraient dans sa base clients au moment du contrôle. Cette branche du grief est fondée, sans qu’ait d’incidence la circonstance, relevée par la société, que le « *Registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés* », créé par la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi « *Sapin 2* ») était encore en cours d’élaboration au moment du contrôle, dès lors que l’obligation de connaissance des bénéficiaires effectifs des clients personnes morales est antérieure à la création de cette base de données, qui a seulement pour objet de faciliter sa mise en œuvre.

Par ailleurs, MMA IARD ne conteste pas davantage l'absence, au moment du contrôle, de recherche de l'identité des clients personnes physiques qui contrôlaient ses clients personnes morales.

Les actions de remédiation, mises en œuvre depuis juin 2020 et dont certaines n'ont pas encore été déployées, ne sauraient par ailleurs conduire à remettre en cause cette branche du grief.

12. Le grief 1 est donc entièrement fondé.

II. Sur le non-respect des obligations d'information de la direction générale du Trésor

13. En vertu du I de 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 ».

L'article R. 562-3 du même code précise que : « I. - L'information du ministre chargé de l'économie prévue au I de l'article L. 562-4 porte sur : / 1° Les fonds et ressources économiques ayant fait l'objet d'une mesure de gel (...) ».

14. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, MMA IARD n'a pas informé la DGT, dès l'entrée en vigueur de l'arrêté du 14 janvier 2019 imposant le gel des fonds et des ressources économiques de l'association [Z], de l'existence du contrat d'assurance souscrit depuis le 23 février 2018 par cette association, lequel constituait, en vertu du 3° de l'article L 562-1 du CMF, une « ressource économique » pour elle.

15. MMA IARD ne conteste pas ce grief, qui est fondé.

III. Sur la violation de la mesure de gel et d'interdiction de mise à disposition dont faisait l'objet l'association [Z]

16. En vertu du I de 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 ».

L'article L. 562-5 du même code dispose qu'« il est interdit aux personnes mentionnées à l'article L. 562-4 de mettre à disposition directement ou indirectement, ou d'utiliser des fonds ou ressources économiques au profit des personnes dont les fonds et ressources économiques font l'objet d'une mesure de gel en vertu des articles L. 562-2 ou L. 562-3 ».

17. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, le contrat conclu le 23 février 2018 par l'association [Z], qui comportait des garanties pour lesquelles la souscription d'assurances n'est pas imposée par la loi, a été renouvelé par tacite reconduction à l'échéance du 1^{er} février 2019 sans autorisation de la DGT.

18. MMA IARD ne conteste pas le renouvellement qui lui est reproché. Un tel renouvellement s'analyse comme une mise à disposition de ressources économiques. Or l'association [Z] faisait l'objet, à la date du renouvellement en cause, d'une mesure de gel, ce qui impliquait, en principe, que le contrat ne pouvait pas être renouvelé.

Toutefois, les lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR déjà mentionnées, dont se prévaut la société tout en soutenant qu'elle n'était pas tenue de les respecter « à la lettre », prévoient que la DGT autorise de manière générale et automatique la conclusion d'un contrat d'assurance non-vie avec une personne ou une entité désignée s'il s'agit d'une assurance légalement obligatoire après avoir été informée de cette conclusion par l'assureur et que, dans les autres cas, elle peut délivrer une autorisation spécifique après que l'assureur lui en a fait la demande.

Le contrat avec l'association [Z] comportant à la fois des garanties légalement obligatoires et des garanties facultatives, un professionnel avisé et de bonne foi devait nécessairement en déduire que les lignes directrices prévoyaient en tout état de cause qu'il ne pouvait être le cas échéant reconduit sans autorisation préalable de la DGT. Le grief est donc fondé, sans qu'ait d'incidence la circonstance, relevée par MMA IARD, que l'association [Z] n'ait bénéficié d'aucune remise de fonds entre le 15 janvier 2019, date de publication de l'arrêt la soumettant à des mesures restrictives, et le 11 mars suivant, date à laquelle la DGT a autorisé le maintien de la relation d'affaires avec elle.

IV. Sur les insuffisances dans les procédures relatives à la mise en œuvre des mesures de gel et d'interdiction

19. En vertu du premier alinéa de l'article R. 562-1 du CMF, « *les personnes mentionnées au I de l'article L. 562-4 mettent en place une organisation et des procédures internes pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques prévues aux articles L. 562-2, L. 562-3, L. 562-5 et L. 714-1* ».

20. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, les procédures de MMA IARD ne précisaient ni les modalités d'entrée en relation d'affaires avec les personnes ou entités désignées, ni la déclinaison opérationnelle des règles relatives à l'organisation du dispositif de gel des avoirs.

La procédure du groupe Covéa dite « *Ligne directrice n° 2019-01* » ne traitait pas des contrats d'assurance mentionnés au 3° de l'article L. 562-1 du CMF, dont la souscription n'est pas obligatoire et requiert l'autorisation préalable et spécifique du ministre chargé de l'économie.

La procédure dénommée « *Procédure de détection des clients en portefeuille faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs* » ne traitait pas des situations dans lesquelles une autorisation de la DGT est nécessaire pour entrer en relation d'affaires avec un client et n'indiquait pas les démarches à effectuer dans ce cas auprès de cette direction générale.

Il est résulté de ces insuffisances procédurales une incapacité de MMA IARD à mettre en œuvre ses obligations pour les contrats dont la souscription ou le renouvellement n'est pas légalement obligatoire. Le dossier association [Z] illustre cette carence.

21. Si MMA IARD soutient que l'insuffisance des procédures visées par le présent grief n'a donné lieu à aucune observation dans le rapport de contrôle, une telle circonstance n'est pas de nature à interdire au Collège de formuler un grief, dès lors qu'il se fonde sur des éléments qui, étant mentionnés dans ce rapport, ont pu être contradictoirement débattus. En effet, ainsi que la Commission l'a déjà souligné, il n'appartient qu'au Collège de choisir les faits qu'il entend reprocher à un organisme mis en cause et de les qualifier juridiquement (voir notamment sur ce point la décision n° 2019-04 *Only Payment Services* du 4 février 2020, considérant 14).

22. Contrairement à ce que soutient MMA IARD, la procédure dénommée « *ligne directrice n° 2019-01* », datée du 6 février 2019 ne précisait pas les diligences à effectuer pour l'application des mesures restrictives aux contrats dont la souscription n'est pas obligatoire. Par ailleurs, la « *procédure de détection des clients en portefeuille faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs* », datée de mars 2018, mentionnait l'obligation de signalement à la DGT de la personne ou entité désignée détectée, mais sans apporter de précision sur la nécessité d'obtenir son autorisation préalable pour certains contrats ni les modalités d'obtention de cette autorisation.

Or, si les lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs, déjà mentionnées, n'ont, en tout état de cause, comme le relève la société, qu'une portée explicative, les procédures de tout organisme assujéti doivent être complètes et opérationnelles afin de permettre le strict respect des obligations en matière de gel des avoirs. Tel n'était pas le cas, sur les sujets mentionnés par la poursuite, des procédures de MMA IARD au moment du contrôle. Le grief 4 est donc fondé, sans qu'aient d'incidence ni l'affirmation de la société selon laquelle, en pratique, elle déclarait tous ses clients faisant l'objet d'une mesure restrictive, qu'ils aient ou non souscrit des contrats comportant uniquement des garanties facultatives, ni les actions correctives mises en œuvre, qui ont consisté en une modification, par le groupe Covéa, en mars 2021, des deux procédures mentionnées par

la poursuite.

V. Sur l'accès aux informations nécessaires à l'analyse des alertes déclenchées par le dispositif de filtrage

23. En vertu de l'alinéa 3 de l'article R. 562-1 du CMF, les organismes assujettis « *veillent à ce que les personnels qui participent à la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa (...) aient accès aux informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ou activités* ».

24. Selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, MMA IARD ne disposait pas systématiquement des données d'identification des clients issus de son réseau de courtiers, notamment des date et lieu de naissance, pourtant nécessaires à l'analyse des alertes déclenchées par le dispositif de détection et à la mise en œuvre des mesures de gel et d'interdiction.

Ainsi, bien que, dans les procédures de l'établissement, la date de naissance du client soit mentionnée comme nécessaire à l'analyse d'une alerte, celle-ci manquait dans 43 558 dossiers de clients issus de ce réseau, soit 42,71 % du total et MMA IARD ne disposait d'aucune information sur leur lieu de naissance.

De plus, alors même que les procédures prévoyaient que des informations complémentaires pouvaient être demandées au réseau des courtiers par le personnel en charge de l'analyse des alertes, ces données sont demeurées inaccessibles dans quatre dossiers en dépit des demandes de la mission de contrôle (dossiers 5.1 ; 5.2 ; 5.3 ; 5.4).

25. Il appartient aux organismes assujettis de se doter, en matière de gel des avoirs notamment, d'une organisation efficace, la connaissance de la date de naissance du client étant, à cet égard, une condition de l'efficacité de leurs dispositifs de détection.

Or MMA IARD ne conteste pas le reproche formulé sur ce point. Elle ne saurait en outre s'exonérer de sa propre responsabilité en relevant la « *responsabilité première* » du courtier dans la collecte des données nécessaires à l'analyse des alertes et dans la réponse aux demandes d'informations complémentaires des agents chargés de cette analyse.

Enfin, dans les quatre dossiers mentionnés par la poursuite, la circonstance, relevée par MMA IARD, qu'une nouvelle analyse a montré que les personnes concernées ne pouvaient être celles qui étaient visées par une mesure de gel est sans incidence sur le reproche. Il en va de même du fait, allégué par la société, qu'elle ne versait pas les fonds tant que les renseignements et pièces complémentaires ne lui avaient pas été communiqués.

26. Même s'il concerne seulement les 43 558 clients mentionnés par la notification des griefs, le grief 5 est donc fondé, sans que les actions correctives évoquées, qui ont notamment consisté en un rappel des consignes de saisie des informations aux réseaux (agents et courtiers) et en la mise en place d'un contrôle de qualité de la saisie des données, permettent de le remettre en cause.

*

* *

27. Il résulte de ce qui précède que le dispositif de MMA IARD en matière de gel des avoirs était structurellement défaillant du fait de l'utilisation de critères de recherche trop stricts pour le filtrage des bases clients, de l'insuffisance des informations figurant dans les bases des clients issus du réseau des courtiers, de l'insuffisante fréquence de la mise à jour des listes utilisées pour le filtrage (**grief 1**), des lacunes de ses procédures (**grief 4**) et des difficultés d'accès aux données d'identification de ses clients issus de son réseau de courtiers (**grief 5**).

Par ailleurs, MMA IARD n'a pas détecté l'existence du contrat conclu avec une association visée par une mesure de gel des avoirs et n'en a pas informé la DGT (**griefs 1 et 2**) et elle a renouvelé tacitement, sans autorisation préalable de la DGT, ce contrat (**grief 3**).

28. De tels manquements sont d'une particulière gravité, « *eu égard à l'intérêt général impérieux de protection de l'ordre public et de la sécurité publique auquel répond la législation relative au gel des* »

avoirs dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme » (Conseil d'État 15 novembre 2019 *Société La Banque Postale* n° 428292, point 15).

En matière de gel des avoirs, les organismes assujettis sont soumis à une obligation de résultat : leur dispositif doit leur permettre de détecter immédiatement et de façon exhaustive les clients ou bénéficiaires d'opérations soumis à une mesure restrictive, d'informer sans délai la DGT et de bloquer, sans délai, les opérations pour les personnes et organismes désignés.

MMA IARD, qui est un établissement d'assurance de premier plan, pouvait d'autant moins ignorer ses obligations dans ce domaine qu'elles avaient été définies par la loi depuis plusieurs années et que les conditions de leur mise en œuvre avaient été très vite éclairées, sur des points essentiels, par des lignes directrices de l'ACPR et de la DGT et par des décisions de la Commission.

Or, le dispositif de MMA IARD était, à tous égards, gravement défaillant, qu'il s'agisse de sa capacité à identifier les personnes soumises à mesures restrictives, de sa capacité à informer la DGT, ou de sa capacité à bloquer les opérations.

Ces carences structurelles ont, en outre, perduré, alors même que le contexte d'aggravation du risque terroriste justifiait qu'une attention croissante soit portée à « *l'intérêt général impérieux* » mentionné ci-dessus. La société ne saurait sur ce point soutenir que les manquements reprochés étaient anciens et qu'ils ont été pour l'essentiel corrigés avant la mission de contrôle. Il convient au contraire de relever que, sur des points essentiels, l'établissement a tardé à mettre en œuvre des mesures de remédiation et que des carences ont subsisté pendant et après le contrôle de l'ACPR. En particulier, comme il a déjà été dit, la fonction « *exact match* » n'a été complètement abandonnée qu'en juin 2021, l'amélioration des informations figurant dans les bases clients n'a été engagée qu'en 2020 et les procédures n'ont été mieux définies qu'en 2021.

Au demeurant, la société a produit, par un mémoire du 15 novembre 2021, une « *attestation* [de son commissaire aux comptes] *relative à l'évaluation* [de ses] *investissements dans le cadre de l'évolution de son dispositif de gel des avoirs* ». Or, s'il ressort de ce document que d'importants investissements ont été engagés ou programmés depuis 2015, la plus grande part l'a été pour les années 2021 et 2022.

29. Dans le respect du principe de proportionnalité, il sera tenu compte, d'une part, conformément à ce qui a été dit au point 6 ci-dessus, du fait que les manquements qui ont donné lieu à la troisième branche du grief 1 ont cessé en 2015 ou 2016, d'autre part, du fait que la deuxième branche du grief 1 et les griefs 2 et 3 trouvent leur origine dans un même fait générateur.

30. Il convient enfin de relever qu'après un exercice 2020 au cours duquel MMA IARD a, dans un contexte dégradé en raison de la crise sanitaire, enregistré une perte nette de plus de 230 millions d'euros, l'exercice en cours devrait être marqué, selon les précisions fournies par l'entreprise à l'audience, par un retour vers une situation normale, avec un résultat positif de plusieurs dizaines de millions d'euros (il était compris entre environ 87 et environ 200 millions d'euros entre 2017 et 2019). MMA IARD a par ailleurs indiqué disposer de plus de deux milliards de fonds propres comptables nets.

31. Compte tenu de l'ensemble des éléments mentionnés aux points 28 à 30, les manquements retenus par la Commission justifient le prononcé d'un blâme et il y a lieu, eu égard à la situation financière de MMA IARD, de prononcer en outre à son encontre une sanction pécuniaire de quatre millions d'euros.

MMA IARD soutient qu'une publication nominative lui causerait un préjudice disproportionné, en raison de son impact sur ses relations avec ses clients, prospects et partenaires. Cependant, elle n'apporte aucun élément de nature à justifier une telle disproportion, les risques, d'ailleurs évoqués à l'audience en termes très vagues, que pourrait présenter une publication nominative pour le projet d'acquisition, par le groupe Covéa, d'une entreprise de réassurance ne pouvant à cet égard être regardés comme sérieux.

Ainsi, dès lors qu'une telle publication n'est pas de nature à méconnaître l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle elle répond et les intérêts de l'organisme mis en cause, il y a lieu de publier la présente décision au registre de l'ACPR sous forme nominative, pendant une durée de cinq ans. Elle y sera ensuite maintenue sous une forme non nominative.

*
* *

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l’encontre de MMA IARD un blâme et une sanction pécuniaire de quatre millions 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 MMA IARD, 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.