

ETABLISSEMENT A  
Procédure n° 2019-06

Blâme et sanction pécuniaire  
de 150 000 euros

Audience du 3 décembre 2020  
Décision rendue le 22 décembre 2020

## AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

---

Vu la lettre du 28 mai 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 dans sa formation sectorielle « banque », a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de l'établissement de monnaie électronique (ci-après « EME ») [A] (ci-après « Établissement A ») enregistrée sous le n° 2019-06 ;

Vu la notification des griefs du 28 mai 2019 et ses annexes ;

Vu les mémoires en défense des 21 août 2019, 22 novembre 2019, 4 mars 2020, 20 mai et 3 juillet 2020, ainsi que les documents complémentaires versés par l'établissement A, par lesquels ce dernier *i)* soutient que la Commission des sanctions n'est pas compétente pour se prononcer sur la partie de son activité réalisée en libre prestation de services (ci-après « LPS »), *ii)* soutient qu'en application du principe de légalité des délits et des peines, plusieurs griefs doivent être écartés, *iii)* estime que les défauts d'examen renforcé ou de déclaration de soupçon (ci-après « DS ») qui lui sont reprochés ne sont pas fondés et ne sont en tout état de cause pas représentatifs de la qualité de son dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ci-après « LCB-FT »), *iv)* soutient que la Commission doit prendre en considération les mesures de remédiation qu'elle a engagées et *v)* demande que l'audience ne soit pas publique, que la décision à intervenir ne soit pas publiée ou, à défaut, le soit sous une forme anonyme ;

Vu les mémoires en réplique des 17 octobre 2019, 19 décembre 2019, 13 février 2020, 4 mai 2020 et 9 juillet 2020, par lesquels le Collège, représenté par M<sup>me</sup> Isabelle Lefebvre, estime *i)* que la notification des griefs vise les activités exercées par l'établissement A en libre établissement *ii)* que tous les griefs sont fondés et font ressortir de graves carences, *iii)* que les mesures de remédiation annoncées n'ont pas été mises en œuvre dans leur totalité et *iv)* que l'établissement A ne démontre pas que la publication de la décision sous une forme nominative serait disproportionnée ou de nature à perturber gravement les marchés financiers ;

Vu le procès-verbal de l'audition réalisée à la demande de l'établissement A le 27 mai 2020 ;

Vu le rapport du 9 septembre 2020 de M. Laurent Jacques, rapporteur, dans lequel celui-ci conclut que les questions générales soulevées par l'établissement A doivent être écartées et que les six griefs sont, pour l'essentiel, établis ;

Vu les courriers du 9 septembre 2020 convoquant les parties ainsi que la direction générale du Trésor à l'audience et les informant de la composition de la Commission ;

Vu le mémoire du 25 septembre 2020 par lequel l'établissement A présente ses observations en réponse au rapport du rapporteur ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 19 décembre 2018 (ci-après le « premier rapport de contrôle ») et les extraits du rapport de contrôle du 14 avril 2020 (ci-après le « deuxième rapport de contrôle ») communiqués par le Secrétariat général de l'ACPR le 16 juin 2020 ;

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

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 525-8, L. 561-2, L. 561-3, L. 561-4-1, L. 561-5, L. 561-10-2, L. 561-15, L. 561-32, L. 561-36-1, L. 562-4, L. 612-1, L. 612-38, L. 612-39 et R. 561-5, R. 561-16, R. 612-35 à R. 612-51, dans leur rédaction applicable au moment du premier contrôle sur place ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, M. Philippe Braghini, M<sup>me</sup> Gaëlle Dumortier, M<sup>me</sup> Dorothée de Kermadec-Courson et M. Philippe Laigre ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 3 décembre 2020 :

- M. Jacques, assisté de M. Fabien Patris, son adjoint ;
- M<sup>me</sup> Alice Navarro, représentante de la directrice générale du Trésor, qui a indiqué n'avoir pas d'observations à formuler ;
- M<sup>me</sup> Lefebvre, représentante du Collège, assistée de l'adjointe au directeur des affaires juridiques, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public ainsi que d'une juriste de ce service et du responsable du pôle de contrôle permanent LCB-FT à la première direction du contrôle des banques ; M<sup>me</sup> Lefebvre a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire qui ne soit pas inférieure à 500 000 euros dans une décision publiée sous une forme nominative pendant 5 ans ;
- L'établissement A, représenté par son président-directeur général et par son directeur délégué, dont les avocats sont M<sup>es</sup> Martine Samuelian et Olivier Lyon-Lynch, avocats à la Cour (cabinet Jeantet) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Ménéménis, Président, M. Braghini M<sup>me</sup> Dumortier, M<sup>me</sup> 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. L'établissement A, anciennement société V, est un établissement de droit luxembourgeois agréé en 2013 par la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la « CSSF ») du Luxembourg en tant qu'établissement de monnaie électronique (EME) et habilité à fournir des services de paiement. Il est une filiale de la société V, elle-même majoritairement détenue depuis septembre 2015 par l'établissement de crédit B (ci-après « établissement B »). Au moment du premier contrôle sur place, l'établissement A intervenait dans la totalité des pays de l'Union européenne, notamment en France.

Son activité d'émission de monnaie électronique (ci-après « ME ») est effectuée en libre établissement *via* un réseau de partenaires agissant en tant que distributeurs, avec lesquels l'établissement A conclut un contrat pour la ME qu'il émet et gère sous forme de portefeuilles ou *wallets*. Ses principaux partenaires distributeurs de ME sont soit des « places de marché » [...], qui mettent en relation des acheteurs et des vendeurs sur un site

marchand, soit des plateformes de financement participatif et des sites de cagnottes en ligne, au nombre desquels la société V [...].

Son activité de prestataire de services de paiement (ci-après « PSP ») est exercée, en France, en libre établissement avec des partenaires qui, au moment du premier contrôle sur place, étaient déclarés en qualité d'agent de prestataire de service de paiement (ci-après « APSP »), qu'il s'agisse de plateformes ou de conseillers en investissement participatif et d'intermédiaires en financement participatif.

Avec certains partenaires commerciaux, des contrats spécifiques dits de « facilitateurs » ont été signés, qui étendent le mandat d'agent et le rôle de distributeur de ME à la collecte, pour le compte des commerçants, des fonds qui sont ensuite transférés à l'établissement A.

La société exerce par ailleurs en France certaines activités de prestataire de services de paiement en libre prestation de service (LPS).

Les partenaires commerciaux de l'établissement A peuvent utiliser son interface de programmation applicative ou *application programming interface* (ci-après « API ») initialement développée pour la société V.

Si, dans ses premières années d'existence, l'établissement A, en tant qu'EME, n'est intervenu sur le territoire français qu'au travers de plateformes agissant en tant que distributeurs, il a proposé à partir de 2015 à certaines d'entre elles d'opter pour le statut d'APSP. [...]

2. Le volume des transactions traitées par l'établissement A, multiplié par 25 de 2013 à 2018, s'est élevé, cette dernière année, à 2,2 milliards d'euros. Quarante millions de paiements ont, en 2018 également, été reçus ou envoyés dans 160 pays différents, en relation avec l'activité de 2 500 plateformes. En 2020, les opérations traitées par l'établissement A [...] atteindront un montant d'environ 5 milliards d'euros. Son chiffre d'affaires a connu une très forte croissance au cours de ces dernières années, passant de 15 millions d'euros en 2017 à 24 millions d'euros en 2018 et à 38 millions d'euros en 2019, son résultat net s'élevant ces mêmes années à – 0,8, +0,9 et –3,2 millions d'euros. Au terme de ce dernier exercice, ses capitaux propres étaient légèrement inférieurs à 2 millions d'euros. [...] Ses effectifs sont passés de 26 à 165 équivalents temps plein entre 2015 et 2020.

3. L'établissement A a fait l'objet d'un premier contrôle sur place du 12 février au 8 juin 2018. Ce contrôle a donné lieu à la signature, le 19 décembre 2018, du premier 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 23 avril 2019, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie le 29 mai 2019. Une lettre de suite a par ailleurs été adressée à l'établissement le 12 juin 2019, dans laquelle il lui était demandé de confirmer que les mesures correctrices annoncées en réponse au projet de rapport (identification et vérification de l'identité de la clientèle au premier euro pour les détenteurs d'un compte de paiement et dès que le seuil de stockage et de paiement dépasse les 250 euros pour les détenteurs d'un portefeuille de ME, appliqué à 90 % du stock de clients existants, application sans délai des mesures nationales de gel des avoirs dès le premier euro, adoption d'une nouvelle classification des risques reprenant tous les critères définis par la réglementation en vigueur, validation des procédures LCB-FT par l'établissement de crédit B) ont été décidées et appliquées. Leur mise en œuvre a été vérifiée lors d'une nouvelle mission de contrôle, diligentée du 13 septembre au 20 décembre 2019, qui a abouti à la signature du deuxième rapport de contrôle le 14 avril 2020.

## I. Sur les questions générales soulevées par l'établissement A

A- En ce qui concerne la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

4. En vertu du 1<sup>o</sup> quater de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier (CMF), dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (ci-après l'« ordonnance n° 2016-1635 »), par laquelle a été transposée la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du

terrorisme (ci-après la « quatrième directive anti-blanchiment »), « les établissements de crédit, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique ayant leur siège social dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen en tant qu'ils exercent leur activité sur le territoire national en ayant recours aux services d'un ou plusieurs agents pour la fourniture de services de paiement en France ou d'une ou plusieurs personnes en vue de distribuer en France de la monnaie électronique au sens de l'article L. 525-8 » sont au nombre des personnes assujetties aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) définies par le code. En vertu des articles L 561-36 et L 561-36-1 de ce code, il appartient à l'ACPR de veiller au respect de ces obligations.

Ainsi que le rappelle l'établissement A, les dispositions précitées ne sont applicables qu'aux activités qu'elle exerce en France en libre établissement. Le contrôle du respect de ses obligations en matière de LCB-FT relève, pour ses activités exercées en France en LPS, de la CSSF.

5. L'établissement A soutient, en s'appuyant sur la consultation juridique du Professeur X, que les places de marché, qui étaient, au moment du premier contrôle sur place, ses partenaires pour la prestation de services de paiement et qui avaient été déclarées, ainsi qu'il a été dit au point 1, en qualité d'APSP, intervenaient en réalité en qualité d'agents commerciaux et qu'elles ont en conséquence été « dénotifiées » auprès de la CSSF. Elle fait d'ailleurs valoir que, le 11 février 2019, elle a reçu une lettre de la CSSF exigeant que, pour ses activités de services de paiement, elle ne retienne comme APSP que ceux qui « (1) agissent pour le compte de l'établissement A. conformément au contrat établi et signé entre l'agent / le partenaire commercial et l'établissement A. et (2) fournissent un ou plusieurs services de paiement correspondant à une ou plusieurs des activités visées à l'annexe de la Loi [du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement] et / ou (3) entrent ou peuvent entrer, à un moment, en possession des fonds des clients ou disposer d'un contrôle sur les fonds des clients pour les transférer ou les redistribuer. ». L'établissement A estime que la Commission doit, sauf à faire prévaloir une approche purement formaliste, fonder son analyse non sur la catégorie dans laquelle ses partenaires ont été notifiés, mais sur la réalité de leurs prestations, dont il indique qu'elles ne comportaient la fourniture d'aucun service de paiement. Il en résulterait, selon l'établissement, que la notification des griefs contiendrait des reproches, au titre des griefs 1 (procédures internes), 2 (classification des risques) et 5 (défauts de DS dans 4 dossiers, relatifs à l'activité de la société A), qui viseraient des activités exercées en France en LPS, qui relèvent à ce titre de la CSSF et pour lesquelles l'ACPR serait donc incompétente.

6. Toutefois, à supposer même que l'établissement A aurait, pour se conformer aux exigences de l'article 28 de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur et aux dispositions de l'article L 522-13 du CMF qui en assurent la transposition, déclaré à tort à la CSSF, pour certaines de ses activités de prestation de services de paiement en France, qu'elles seraient exercées en libre établissement avec des partenaires ayant le statut d'APSP, il résulterait de cette seule déclaration - qui, au demeurant, n'a fait l'objet d'aucune objection de la part des autorités de régulation concernées - que l'ACPR était compétente pour contrôler le respect par l'établissement A, pour ces activités, de ses obligations en matière de LCB-FT, telles que définies par le CMF. La « dénotification » mentionnée au point précédent n'étant intervenue que postérieurement au contrôle sur place dont l'établissement A a fait l'objet, l'ACPR était compétente pour diligenter ce contrôle et procéder, comme elle l'a fait en l'espèce, à la notification de griefs qui visent les seules activités qui, conformément aux notifications alors effectuées auprès de la CSSF, étaient exercées en libre établissement. Il en va notamment ainsi pour les activités de prestation de services de paiement exercées via la société [X], dont le statut a été déterminé sur la base des informations communiquées par l'établissement A à la CSSF et sous le contrôle de celle-ci.

**B. En ce qui concerne la clarté et la prévisibilité des règles relatives aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et au gel des avoirs**

7. En premier lieu, l'établissement A estime qu'en raison du délai qui s'est écoulé entre la publication de l'ordonnance n°2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 transposant la 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment et celle de son décret d'application n° 2018-284 du 18 avril 2018, il était difficile d'identifier la norme applicable. S'agissant des émetteurs de ME, il soutient ainsi que l'article R. 561-16 du CMF, dans sa version applicable aux faits

relevés lors du premier contrôle sur place, issue du décret n° 2017-1313 du 31 août 2017, qui fixait les conditions dans lesquelles un organisme assujéti aux obligations en matière de LCB -FT pouvait, pour autant qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, ne pas être soumis aux obligations de vigilance prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 du code au titre d'opérations portant sur la ME, continuait de prévoir qu'il était pris « en application du II de l'article L. 561-9 », pourtant abrogé par l'ordonnance n° 2016-1635. Elle relève que, tout en abrogeant le II de l'article L 561-9 du CMF qui énumérait jusque-là les cas dans lesquels une dispense des obligations de vigilance était possible, l'ordonnance n° 2016-1635 a créé un article L 561-9-1 qui, pour les seuls émetteurs de monnaie électronique, prévoit la possibilité d'une telle dispense en renvoyant à un décret en Conseil d'État la définition des conditions à respecter. Ce décret d'application n° 2018-284 du 18 avril 2018, qui modifie l'article R 561-16-1 du code, n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> octobre 2018. L'établissement A soutient que, dans ces conditions, il n'était pas possible de connaître, de façon claire et prévisible, les obligations de vigilance qui s'imposaient à lui entre le 1<sup>er</sup> décembre 2016, date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1635, et le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

8. Toutefois, en matière de ME, conformément à l'article 12 de la quatrième directive anti-blanchiment, qui a durci les conditions pour que des émetteurs de ME bénéficient d'une exonération des obligations de vigilance, notamment en la limitant à la ME stockée inférieure à 250 euros par mois et aux remboursements en espèces inférieurs à 100 euros, l'article R. 561-16 du CMF a été modifié, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017, par l'article 2 du décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme, qui a, dans le but de limiter les conditions d'émission de la monnaie électronique anonyme, abaissé les seuils d'exonération propres à la ME et retenu, notamment, lorsque le support de ME peut être rechargé, la limite maximale de stockage et de paiement de 250 euros par période de trente jours. Cette disposition a ensuite été maintenue par le décret n° 2017-1313 du 31 août 2017, en vigueur pendant la période en cause. Les conditions définies par ces dispositions seront d'ailleurs reprises ensuite par le décret mentionné ci-dessus du 18 avril 2018. Dès lors, un professionnel averti et de bonne foi, qui exerçait en outre ses activités dans tous les pays de l'Union européenne, était nécessairement conscient de ce que, entre le 1<sup>er</sup> décembre 2016 et le 1<sup>er</sup> octobre 2018, la faculté d'être exonéré des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, ouverte par l'article L 561-9-1 du CMF, ne pouvait être exercée que dans des conditions conformes aux exigences de la quatrième directive anti-blanchiment, lesquelles étaient définies, depuis le 10 novembre 2016, par l'article R 561-16 du code. L'établissement A ne saurait donc soutenir que, pendant la période en cause, les obligations de vigilance qu'il devait respecter n'étaient pas définies de façon suffisamment claire et prévisible.

9. En deuxième lieu, l'établissement A soutient qu'en raison du délai entre, d'une part, l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1575 du 24 novembre 2016 portant réforme du dispositif de gel des avoirs et, d'autre part, celle de son décret d'application n°2018-264 du 9 avril 2018, son obligation sur ce point n'était pas définie de façon claire et prévisible.

10. Toutefois, la circonstance qu'une loi ou un règlement renvoie à des mesures d'application qui n'ont pas encore été prises ne fait pas obstacle à l'entrée en vigueur des dispositions de cette loi ou de ce règlement si elles sont suffisamment précises pour être immédiatement applicables. Or, le manquement reproché à l'établissement A en matière de gel des avoirs est fondé sur les dispositions du I de l'article L. 562-4 du CMF, issu de l'ordonnance n° 2016-1575. Ainsi que la Commission l'a récemment rappelé (décision n°2018-05, 8 avril 2019), cet article a repris les termes de l'ancien article L. 562-3 du CMF. Les obligations en matière de gel des avoirs qu'impose aux personnes mentionnées l'article L 562-4 en exigeant la mise en œuvre immédiate des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition des fonds et ressources économiques à l'encontre des personnes soumises à une mesure de gel en application des articles L. 562-2 et L. 562-3 étaient suffisamment claires et précises pour s'appliquer indépendamment de toute disposition d'application.

## C- En ce qui concerne la précision des griefs

11. L'établissement A estime que la notification des griefs est imprécise et qu'il en résulte une atteinte aux exigences d'un procès équitable prévues par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'elle n'a pu faire valoir sa défense. Elle soutient notamment que le Collège « a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de l'établissement A pour son activité en France » sans que les activités qui y sont exercées en LPS soient distinguées de celles qui sont exercées en libre établissement et sans qu'il soit toujours indiqué, pour son activité de prestataire de services de paiement, si ses agents sont des APSP ou des agents commerciaux.

12. Toutefois, si l'ACPR ne peut sanctionner que des personnes et activités assujetties à son contrôle et si, ainsi qu'il a été dit, elle n'est en l'espèce compétente que pour les activités exercées par l'établissement A en libre établissement, il n'en résulte pas que la notification des griefs devait le rappeler. Au demeurant, comme il a également été dit, l'énoncé détaillé des griefs ne mentionne que « ses activités (exercées) via un réseau d'agents de service de paiement et de distributeurs de monnaie électronique situé sur le territoire national depuis 2013 » et exclut donc clairement les activités exercées en LPS.

## D. En ce qui concerne la production d'extraits d'un rapport de contrôle établi après la notification des griefs

13. Aucun principe ni aucune disposition du CMF n'interdisent au représentant du Collège de produire, dans le cours d'une procédure disciplinaire, sans ajouter de nouveaux griefs, des pièces complétant les constats d'un rapport de contrôle au vu duquel a été établie la notification des griefs. En l'espèce, ces pièces, qui ont été portées à la connaissance de l'établissement A et sur lesquelles la société a pu présenter toutes observations qu'elle estimait utiles à sa défense, sont de nature à permettre à la Commission d'apprécier l'effectivité des mesures correctives mises en œuvre et leur production n'entache la procédure d'aucune irrégularité.

## II. Sur les différents griefs

### A. En ce qui concerne le dispositif de LCB-FT

#### 1°) Les procédures internes

14. En vertu du I de l'article L. 561-32 du CMF, les organismes assujettis sont tenus de se doter de procédures internes leur permettant de se conformer à leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle.

15. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, les procédures de l'établissement A intitulées « *Procédure Lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* » et « *Entrée en relation clients et vigilance constante et renforcée* », applicables aux activités exercées en France qui ont fait l'objet du contrôle sur place, n'étaient pas conformes aux exigences légales en ce qu'elles *i*) ne prévoyaient la vérification de l'identité des clients détenteurs d'un portefeuille de ME rechargeable que lorsque le montant du chargement dépassait 2 500 euros par année civile, alors que le 5°) de l'article R. 561-16 du CMF, dans sa rédaction applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, imposait une telle obligation dès que le seuil de 250 euros sur 30 jours était dépassé, ce qui a eu pour conséquence une absence d'identification de la majorité des détenteurs de portefeuille de ME de la plateforme de la société V limitaient la vérification de l'identité des détenteurs d'un compte de paiement aux seuls clients dépassant le seuil de 2 500 euros sur une période de 12 mois glissants ou le seuil de 250 euros par paiement, alors que la réglementation impose une telle vérification dès le premier euro (article L. 561-5 du CMF).

16. L'établissement A ne conteste pas la matérialité des faits et se borne à soutenir que ses obligations applicables sur ce point à ses activités exercées en France en libre établissement n'étaient pas définies de façon claire et prévisible. Il résulte dès lors de ce qui a été dit au point 8 et, en ce qui concerne les services de paiement, au point 6 ci-dessus, que le grief 1 doit être regardé comme établi.

## 2°) La classification des risques

17. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 561-4-1 du CMF, les établissements assujettis se dotent d'une classification des risques de BC-FT présentés par leurs activités, « *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* ».

18. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, la classification des risques liés à ses partenaires commerciaux et à ses clients finaux, utilisée par l'établissement A pour les activités qui ont fait l'objet du contrôle sur place, était insuffisamment adaptée à son activité.

Ainsi, la version de décembre 2017 de la « *Procédure de connaissance des Partners de l'établissement A* » se fondait sur l'attribution d'un niveau de risque en fonction de la seule catégorie à laquelle les partenaires commerciaux étaient rattachés (plateforme de financement participatif, cagnotte ou place de marché). En outre, le niveau de risque faible choisi pour l'activité de « *financement participatif dons contre dons* » était inadapté, cette activité ayant été identifiée par le GAFI (2013) et par Tracfin (2015) comme exposée à un risque élevé de BC-FT. Seules étaient classées en risque potentiel le plus élevé les plateformes offrant des services de paiement en ligne ne disposant pas d'agrément de PSP ou d'émetteur de ME, ainsi que les plateformes de financement participatif et les places de marché « *offrant des biens et des services à risque* » ou « *s'adressant à une clientèle à risque (exemple : territorialité ou catégorie socio professionnelle ou communautaire)* », sans que ces deux notions aient été définies, ce qui ne permettait pas à l'établissement A de déterminer les partenaires à risques potentiels de BC-FT.

Par ailleurs, la classification des risques relative aux clients finaux de l'établissement A, qui figurait dans la procédure intitulée « *Entrée en relation clients et vigilance constante et renforcée* », tenait insuffisamment compte de leurs caractéristiques. Elle n'intégrait ni la nature ni l'activité des personnes morales. Ainsi, les associations y étaient classées comme présentant un risque faible ou normal de BC-FT alors que Tracfin a alerté dès 2016 sur les risques que de telles structures peuvent présenter en matière de financement du terrorisme et que de telles associations figurent parmi les clients de l'établissement A (dossiers association 5.19, 5.31, 5.24, 5.26, 5.4 et 5.28). De plus, l'établissement A utilisait des seuils trop élevés pour classer le risque associé aux opérations de ses clients, tous ceux a) dont le portefeuille de ME ne dépassait pas un montant de chargement 2 500 euros ou des remboursements de moins de 1 000 euros par année civile ou par *wallet* ou b) dont les comptes de paiement n'excédaient pas les montants de 250 euros par opération ou 2 500 euros sur 12 mois glissants, étant classés en risque faible. En conséquence, la majorité de la clientèle de l'établissement A était classée dans cette catégorie, alors que la réglementation ne prévoyait d'exonération des mesures de vigilance que pour un montant de stockage et de paiement inférieur à 250 euros, sur une période de trente jours, par portefeuille de ME rechargeable et que le montant moyen final des cagnottes de la société V est de 450 euros.

19. En premier lieu, l'établissement A n'apporte aucun élément venant contredire l'affirmation de la poursuite selon laquelle il classait ses partenaires selon la seule nature de leur activité, mais souligne seulement la pertinence de ce critère. Or, l'attribution, de manière indifférenciée, d'un risque faible à toutes les plateformes de financement participatif « *dons contre dons* » est manifestement inadaptée, dès lors qu'elle ne prend pas en considération les risques spécifiques présentés par chaque plateforme du fait de la typologie de sa clientèle ou des produits ou services offerts. Ni le fait qu'elles permettent le financement de projets, ni leur assujettissement au contrôle de l'ACPR ne peuvent suffire à estimer que toutes ces plateformes présenteraient un risque faible. Par ailleurs, l'établissement A prétend avoir tenu compte, pour classer ses partenaires commerciaux, d'autres éléments, non explicités dans sa procédure, sans toutefois fournir d'exemple du passage d'une catégorie de risque à une autre en considération de ces éléments. Or il lui appartenait, en application de l'article L. 561-4-1 du CMF, de déterminer le niveau de risque associé à chacun de ses canaux de distribution,

notamment des plates-formes qui sont ses partenaires. Enfin, les critères de la clientèle à risque se rapportant à la « territorialité ou catégorie socioprofessionnelle ou communautaire » n'étaient pas définis.

En revanche, contrairement à ce que soutient la poursuite, les « *Autres produits et services à risques* » mentionnés par la classification des risques de l'établissement A au moment du contrôle, dont les « *Plateformes de paris, e-casinos, loteries et jeux de carte* », correspondaient, pour partie au moins, à la définition des « *plateformes de financement Participatif et Marketplaces s'adressant à une clientèle à risque* », avec laquelle l'établissement A refusait d'entrer en relation.

20. En second lieu, en ce qui concerne la classification des risques liés à ses clients finaux, le risque spécifique présenté par les associations n'était pas pris en considération par l'établissement A au moment du contrôle, alors même que, dans son rapport « *Tendances et analyse des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme* » de 2016, Tracfin avait mentionné que les associations, à vocation humanitaire, culturelle ou culturelle pouvaient être des « *points de convergence de flux financiers destinés à financer des réseaux djihadistes* » (p. 35). L'illustration de cette carence par deux dossiers seulement, les 4 autres mentionnés se rapportant à des personnes physiques, est sans incidence sur la caractérisation du manquement. Le recueil, dans certains cas, des statuts d'associations clientes ne pouvait pallier la carence de la classification des risques sur ce point. Il incombait à l'établissement A de déterminer, parmi les associations qui étaient ses clients finaux, celles qui étaient susceptibles de présenter un risque élevé de BC-FT. De plus, dès lors que le risque lié à une catégorie de clients existe, la faible part que celle-ci représente - en l'espèce 0,78 % de clients personnes morales dont 0,07% sont des associations - est sans incidence sur la caractérisation du manquement.

En revanche, l'inadaptation des seuils d'opération utilisés par l'établissement A pour passer un client d'un risque faible à un risque normal ne peut être critiquée en rapprochant ces seuils du montant moyen final des cagnottes de la société V, dès lors qu'est ici en cause l'activité d'émission de ME. En outre, une cagnotte étant une addition de sommes inscrites sur des *wallets*, l'écart entre le montant moyen final des cagnottes de la société V et le seuil d'exonération des obligations de vigilance ne peut en tout état de cause caractériser une insuffisance sur ce point. Cette branche du grief est donc écartée.

21. Le grief 2 est ainsi établi dans un périmètre réduit ainsi qu'il a été dit (cf. *supra* points 19 et 20).

### 3°) L'exercice de la vigilance

22. En vertu de l'article L. 561-5 du CMF, les EME doivent, avant d'entrer en relation d'affaires, identifier et vérifier l'identité de leur client ainsi que, le cas échéant, de la personne agissant pour son compte. L'article R. 561-5 du même code, dans sa rédaction applicable, imposait la vérification de « *l'identité du client et, le cas échéant, [de] l'identité et [des] pouvoirs des personnes agissant pour le compte de celui-ci* ».

23. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, l'établissement A, en sa qualité d'EME, ne vérifiait pas l'identité des créateurs de cagnottes de la société V qui n'en étaient pas également bénéficiaires, ce qui représentait 17,7 % des cagnottes, car il estimait qu'il n'était pas en relation d'affaires avec eux. Pourtant, ayant indiqué dans sa réponse au rapport de contrôle que le créateur d'une cagnotte agissait en vertu d'un mandat donné par les participants à celle-ci, elle aurait dû vérifier son identité lorsque les conditions d'exonération de l'article R. 561-16 du CMF n'étaient pas remplies. De plus, l'établissement A ne vérifiait pas systématiquement l'identité des contributeurs à une cagnotte de la société V, alors qu'il ne pouvait pas bénéficier de l'exonération prévue par le 5°) de l'article R. 561-16 du CMF lorsque les opérations dépassaient les 250 euros par contributeur et par cagnotte sur une période de 30 jours. De janvier 2017 à février 2018, l'établissement A n'a identifié que 1 898 des 27 957 contributeurs répondant à ces critères. Il en va ainsi dans 8 dossiers cités en exemple, dont les clients n'ont pas été identifiés, leur portefeuille de ME étant supérieur à 250 euros mais inférieur au seuil de 2 500 euros fixé par l'établissement A (dossiers 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 et 3.8 ).

24. Les dispositions mentionnées au point 22 ci-dessus ne limitent pas l'obligation de vérification de l'identité des personnes agissant au nom du client aux seuls mandataires légaux de ce dernier. Les rapports entre l'organisateur d'une cagnotte et ses participants ne sont pas, comme le soutient l'établissement A,



purement techniques. L'organisateur de la cagnotte, qui signe le contrat d'utilisation du service de la société V, conclu entre l'utilisateur du service, d'une part, la société V et l'établissement A, d'autre part, doit être regardé comme agissant pour le compte des contributeurs et comme nouant une relation d'affaires avec l'établissement A : en effet, dans les conditions générales d'utilisation en vigueur au moment du contrôle, la cagnotte était assimilée à un compte de ME composé de sous-comptes ouverts au nom de chaque participant dans les livres de l'établissement A, que l'organisateur pouvait administrer et dont il pouvait disposer suivant les conditions convenues avec les contributeurs.

Par ailleurs, ainsi qu'il a été indiqué au point 8 ci-dessus, en application des dispositions de l'article R. 561-16 du CMF, l'établissement A aurait dû recueillir l'identité des contributeurs de cagnotte dès lors que les conditions de dérogation aux obligations de vigilance n'étaient pas remplies. Or, il n'est pas contesté que, dans les 8 dossiers mentionnés par la poursuite à titre d'illustration, les contributions étaient supérieures à 250 euros par contributeur et par cagnotte.

25. Le grief 3 est donc établi.

#### 4°) Les défauts d'examen renforcé

26. En vertu de l'article L. 561-10-2 du CMF, les organismes assujettis, notamment les EME, 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.

27. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, l'établissement A n'a pas réalisé d'examen renforcé dans 4 dossiers (dossiers 4.1 ; 4.2 ; 4.3 et 4.4).

28. Dans ces 4 dossiers, les informations permettant de connaître le client n'avaient pas été recueillies (dossiers 4.1 à 4.3) ou bien les renseignements mentionnés sur la situation professionnelle du client étaient erronés. L'identification et la vérification de l'identité du client ne pouvaient au demeurant suffire pour le respect des obligations dans ce domaine. La réception de contributions à une cagnotte provenant d'une personne dont les éléments d'identité correspondent à ceux d'un individu faisant l'objet d'une mesure de gel (dossier 4.1) aurait dû conduire la société à s'interroger sur la licéité des opérations effectuées, l'objet de cette cagnotte étant de plus formulé en des termes imprécis. Dans le dossier 4.2, l'organisation d'une cagnotte intitulée « *sœur dans le besoin* », dont la finalité était également définie en termes imprécis (« *organisé pour M.* ») et qui se caractérisait notamment par l'utilisation d'une même adresse email par l'organisateur et la bénéficiaire ainsi que par le pourcentage important d'opérations inabouties, aurait dû donner lieu à un examen renforcé. De même, le décalage entre le niveau de revenu du client ou sa situation professionnelle, telle qu'elle figurait à son dossier, et le montant des opérations effectuées par lui aurait dû conduire à analyser ces opérations (dossiers 4.3 et 4.4). Enfin, en ce qui concerne le dossier 4.4, si, comme le soutient l'établissement A, les sociétés assujetties ne sont pas tenues de déclarer systématiquement à Tracfin les opérations donnant lieu à l'exercice par ce service de son droit de communication, le reproche qui est fait porte sur l'absence d'examen renforcé – lequel, au vu de la teneur des opérations effectuées (43 opérations sur une plateforme de vente de vêtements d'occasion pour un montant total supérieur à 43 000 euros, dont deux opérations d'un montant élevé) et de l'absence d'éléments de connaissance du client, aurait dû en tout état de cause être effectué.

29. Le grief 4 est donc établi.

#### 5°) Les défauts de déclaration de soupçon

30. En vertu du 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 ils 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 ; le III de ce même article impose une telle déclaration lorsque l'examen renforcé n'a pas permis d'écarter tout soupçon de BC-FT.

31. Selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, l'établissement A n'a pas réalisé de DS dans 35 dossiers ou séries de dossiers (5.1 ; 5.2 ; 5.3 ; 5.4 ; 5.5 ; 5.6 ; 5.7 ; 5.8 ; 5.9. ; 5.10 ; 5.11 ; 5.12 ; 5.13 ; 5.14 ; 5.15 ; 5.16 ; 5.17.; 5.18 ; 5.19 ; 5.20 ; 5.21 ; 5.22 ; 5.23 ; 5.24 ; 5.25 ; 5.26 ; 5.27 ; 5.28 ; 5.29 ; 5.30 ; 5.31 ; 5.32 Entreprises liées à la société A - 6 dossiers, SARL B, SAS C, SAS D, SAS E , SARLU F, SAS G, ; 5.33 ; 5.34; 5.35).

a) Sur l'obligation à laquelle était soumis l'établissement A de déclarer ses soupçons à Tracfin

32. L'établissement A soutient que, de septembre 2016 à décembre 2017, les cellules de renseignement financier (ci-après « CRF ») luxembourgeoise et française avaient des analyses différentes des obligations auxquelles un organisme comme elle était soumis au titre de ses activités exercées, en France, en libre établissement : la première estimait, selon l'établissement A, qu'un tel organisme ne devait adresser de DS qu'à elle, tandis que la seconde exigeait de recevoir également les déclarations qui portaient sur des opérations effectuées en France. Selon l'établissement A, ce n'est qu'en janvier 2018 qu'un dispositif de double déclaration, unique en Europe, a été mis en place, auquel il s'est immédiatement conformé. Par ailleurs, la CRF luxembourgeoise aurait donné pour instruction aux organismes assujettis à son contrôle de ne pas procéder à des DS relatives à des fraudes aux moyens de paiement de faible importance. Enfin, quatre des défauts de DS relevés par la poursuite concerneraient la fourniture de services de paiement par la société [X], dont le statut d'APSP, alors déclaré, ne correspondrait pas à la réalité de son activité (cf. *supra* point 5), ce qui la placerait hors du champ de compétence de l'ACPR.

33. Toutefois, les obligations de déclaration de soupçon qui s'imposent à un organisme comme l'établissement A pour ses activités exercées en France en libre établissement, qui sont seules en cause, sont fixées par les seules dispositions de l'article L 561-15 du CMF. Au demeurant, les organismes assujettis qui interviennent dans ce cadre sur le territoire national doivent désigner à cet effet un représentant permanent ; l'établissement A s'est conformé à cette obligation, qui lui a été rappelée par un courrier du Secrétariat général de l'ACPR en date du 6 décembre 2016 faisant suite à la notification de la société [X] en qualité d'APSP. L'établissement a transmis 14 DS à Tracfin entre 2015 et début 2018, ce qui confirme qu'elle avait connaissance de ses obligations déclaratives. Enfin, contrairement à ce que soutient l'établissement A et pour les motifs indiqués ci-dessus (cf. *supra* point 6), les opérations de la société A entraient dans le champ de celles qui devaient, le cas échéant, être déclarées à Tracfin.

b) Sur les 35 défauts de DS reprochés

- *Sur 18 dossiers de suspicion de fraudes aux moyens de paiement*

34. Dans 18 des 35 cas de défauts de DS visés par le grief (dossiers 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9., 5.10., 5.11., 5.12, 5.13, 5.14, 5.16, 5.17, 5.18, 5.20, 5.21, 5.22, 5.23, 5.35), les clients ont réalisé en France de nombreuses opérations sur des cagnottes en ligne ou sur des portefeuilles de ME, à partir de cartes de crédit ou de virements bancaires. La plupart de ces opérations, d'un montant compris entre quelques milliers d'euros et 127 000 euros, ont été rejetées ou n'ont pas abouti, soit en raison de refus de la banque créditrice de procéder aux virements, soit du fait de l'échec de la procédure d'authentification *3D secure* ou d'opposition sur les cartes bancaires, pour vol ou perte. L'établissement A ou ses partenaires ont identifié le caractère atypique de ces opérations, susceptibles de participer à des schémas de fraude aux moyens de paiement, et ont bloqué pour ce motif les comptes et les cagnottes concernés, sans pour autant en informer Tracfin. Or, en raison des motifs pour lesquels ces opérations n'ont pas abouti, une déclaration de soupçon à Tracfin aurait dû être effectuée.

- *Sur les 13 dossiers de suspicion de financement du terrorisme*

35. Dans 13 dossiers, il est reproché à l'établissement A de n'avoir pas informé Tracfin d'opérations dont elle avait pourtant de bonnes raisons de soupçonner qu'elles étaient liées au financement du terrorisme (dossiers 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.19; 5.24; 5.25 ; 5.26 ; 5.27 ; 5.28 ; 5.29 ; 5.30 et 5.31).

36. Dans son rapport annuel de 2015, Tracfin indiquait que la ME présentait des « caractéristiques qui accroissent [la] vulnérabilité (des EME) en termes de LAB/FT : anonymisation partielle ou totale des supports électroniques, brièveté des opérations, accessibilité par des réseaux de distribution de proximité... » ; il était en conséquence demandé aux EME de « mettre en œuvre des dispositifs de vigilance de lutte anti-blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme adaptés. Ils doivent mettre en place des moyens permettant d'assurer la traçabilité des opérations, vérifier leur cohérence économique et assurer un suivi de leur réseau de distribution. » (p. 20). Dans ce même rapport, Tracfin mentionnait le cas d'utilisation de cagnottes en ligne dédiées à un projet particulier comme une modalité de financement du terrorisme (*idem*, p. 24) et Tracfin a, dans son rapport 2016, présenté un exemple de financement du terrorisme par l'utilisation de cagnottes en ligne pour l'aide au retour de djihadistes (p.47).

37. Dans ces dossiers, plusieurs éléments pris, selon les cas, séparément ou de manière combinée, auraient dû conduire l'établissement A à informer Tracfin des opérations effectuées : créateur ou contributeurs de la cagnotte en ligne difficilement ou non identifiables (dossiers 5.1, 5.2, 5.4, 5.19, 5.26, 5.27, 5.28, 5.29 et 5.31) ; objet de la cagnotte défini en termes imprécis (dossiers 5.1, 5.2, 5.25, 5.29), sans que le lien entre le créateur de la cagnotte et son bénéficiaire apparaisse clairement ; réception d'une réquisition judiciaire pour participation aux activités d'un groupe terroriste ou association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme (dossiers 5.1, 5.2) ; cagnotte en lien possible avec une personne physique prônant une pratique religieuse rigoriste (dossiers 5.2, 5.27, 5.29, 5.30, 5.31) ; blocage de la cagnotte par l'établissement A pour motif « *Anti Money Laundering (AML)* » (dossiers 5.3, 5.4, 5.24, 5.25, 5.27, 5.28, 5.31), pouvant intervenir après déclenchement d'une alerte par un utilisateur pour « *soupçon de financement du terrorisme* » (dossier 5.3, 5.4, 5.27, 5.31) ; discordance entre la finalité déclarée dans le descriptif de la cagnotte et celle qui a été déclarée par la suite à l'établissement (5.19) ; virement des fonds vers un pays avec lequel l'établissement A a décidé de n'exécuter aucune opération (dossier 5.29) ; défaut de création de la structure censée recevoir les fonds (5.24). En outre, dans aucun des dossiers où un examen renforcé a été effectué (5.19, 5.24 à 5.31), les informations recueillies n'ont permis d'écarter le soupçon de financement du terrorisme et l'établissement A ne connaissait la situation financière d'aucun de ces clients, ce qui ne la mettait pas en situation de respecter ses obligations déclaratives.

- *Sur les défauts de DS en matière de services de paiement (4 dossiers)*

38. Des manquements de l'établissement A à ses obligations déclaratives sont également reprochés dans 4 dossiers ou séries de dossiers qui concernent la fourniture de services de paiement proposés par l'intermédiaire de la société [X] (dossiers 5.15, ; 5.32. Entreprises de démarchage téléphonique clientes de la société [X] - SARL B, SAS C, SAS D, SAS E, SARLU F, SAS G ; 5.33 ; 5.34.).

39. Dans ces dossiers, les montants des transactions rejetées ont varié d'un peu plus de 12 000 (dossier 5.15) à près de 800 000 euros (dossier 5.34) ; les éléments de connaissance du client figurant au dossier étaient généralement réduits ; les transactions donnaient lieu à l'exécution de nombreuses opérations, dont une proportion significative a été rejetée pour des motifs majoritairement liés à une possible utilisation frauduleuse (cartes perdues, cartes volées, fraude, refus de la banque ou échec d'authentification *3D Secure*) (dossiers 5.15; 5.33 et 5.34). Les services de l'établissement A ont fait état auprès de la société [X] d'interrogations sur la licéité des opérations (dossiers 5.15, 5.32 et 5.34). Ces opérations ont donné lieu à des alertes sur les réseaux sociaux ou à des signalements d'utilisateurs. À titre d'exemple, le compte de paiement ouvert par M<sup>me</sup> Y auprès de la société [X] (dossier 5.15) a reçu en un peu plus d'un an 312 opérations créditrices pour un montant total supérieur à 40 000 euros sans qu'aucune information relative à la profession ni au revenu de la cliente ait été recueillie. Le blocage pour fraude précédemment effectué d'un autre compte de cette cliente n'a pas conduit l'établissement A à informer Tracfin de ces nouvelles opérations, pas plus que la réalisation d'opérations sur crypto monnaies, sur lesquelles l'établissement A s'interdit pourtant d'intervenir. Enfin, lorsqu'un examen renforcé a été effectué, il a conduit à l'envoi d'une DS à la seule CRF luxembourgeoise (dossier 5.32) ou n'a

donné lieu à aucun envoi de DS (dossiers 5.33, 5.34), bien que les diligences effectuées n'aient pas permis de lever le doute sur la licéité des opérations effectuées.

40. Le faible nombre de dossiers individuels qui ont fait l'objet de reproches au regard de l'activité de l'établissement A, notamment du nombre de cagnottes ouvertes chaque jour, est sans incidence sur le grief, qui est établi, chaque défaut de DS représentant en lui-même un manquement.

## B. En ce qui concerne le dispositif de gel des avoirs

41. En vertu des dispositions 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* ».

42. Selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de gel des avoirs de l'établissement A était inefficace. En effet, alors que la réglementation interdit de mettre des fonds à disposition des personnes faisant l'objet d'une mesure restrictive dès le premier euro, sa procédure « *Gel des Avoirs* » prévoyait que le filtrage des clients au regard des listes de mesures nationales et européennes de gel ne serait effectué qu'en cas de dépassement des « *seuils d'authentification* », soit au-delà de 2 500 euros et, dans le cas particulier des bénéficiaires de cagnottes, l'établissement A ne vérifiait leur identité qu'en cas de versement supérieur à 1 000 euros. Le filtrage, qui n'intervenait pas systématiquement lors de l'entrée en relation d'affaires, était en outre opéré au regard des seuls nom et prénoms selon une correspondance orthographique exacte (« *exact match* »), ce qui exposait l'établissement à ne pas détecter certaines personnes. Ainsi, l'établissement A n'a pas été en mesure de détecter près de 200 homonymes d'une personne faisant l'objet d'une mesure restrictive. Par ailleurs, le filtrage du « *stock* » de clients de l'établissement A n'intervenait qu'après la transmission des listes nationales de gel par l'entreprise mère, ce qui pouvait entraîner des retards. L'établissement A n'a ainsi été informé que le 1<sup>er</sup> août 2017 des arrêtés des 7, 17, 21 et 24 juillet 2017, ce qui a eu pour conséquence de retarder le gel des fonds de M.Z, intervenu le 3 août 2017, soit près d'un mois après la publication de la mesure nationale de gel le concernant (arrêté du 7 juillet 2017). Enfin, un filtrage des opérations de la plateforme de la société V n'est opéré que depuis janvier 2018 et selon une fréquence trimestrielle, ce qui ne permet pas à l'établissement A de se conformer à ses obligations dans ce domaine.

43. L'établissement A ne conteste pas les constats de la première mission de contrôle sur les carences de son dispositif de gel des avoirs. La circonstance que la procédure qu'il a mise en place « *mentionne un lien hypertexte qui permet d'avoir directement accès au site Internet de la DGT* » ne permet pas de répondre au grief puisque les listes nationales de gel ne sont pas immédiatement incluses dans le dispositif de filtrage de l'établissement. L'établissement A n'était donc pas en mesure « *d'appliquer sans délai les mesures de gel et les interdictions de mise à disposition ou d'utilisation* », ce qu'illustre le dossier individuel mentionné par la poursuite. Un filtrage hebdomadaire destiné à identifier des carences dans ce domaine est en outre impropre à assurer une détection effective des personnes visées par une mesure de gel (cf. décision de la Commission n° 2015-08, 8 décembre 2016, considérant 44).

44. Compte-tenu de ce qui a été dit au point 10, le grief 6 est établi.

\*  
\* \*

45. Il résulte de tout ce qui précède que, pendant la période couverte par le premier contrôle, le dispositif de gel des avoirs de l'établissement A était très lacunaire (grief 6), De plus, des défauts de DS, nombreux au regard du nombre d'opérations examinées, ont été retenus, notamment dans des dossiers dans lesquels le soupçon porte sur un possible financement du terrorisme (grief 5). Par ailleurs, les procédures internes de l'établissement A ne lui permettaient pas de se conformer pleinement à ses obligations en matière de LCB-FT

(grief 1). Même si le périmètre de ce grief a été réduit, les deux classifications des risques en vigueur au sein de l'entreprise n'étaient pas entièrement conformes aux dispositions alors applicables (grief 2). En outre, l'établissement A ne respectait pas pleinement ses obligations de vérification de l'identité des créateurs de cagnotte la société V et de leurs contributeurs (grief 3). Des carences ont également été relevées dans le respect de ses obligations d'effectuer un examen renforcé de certaines opérations (grief 4).

46. Il convient toutefois, pour déterminer la sanction applicable dans le respect du principe de proportionnalité, de tenir compte de trois séries de considérations. Sans incidence sur la caractérisation des manquements, elles peuvent conduire à retenir certaines circonstances atténuantes.

47. En premier lieu, si les activités de l'établissement A en matière de monnaie électronique et de services de paiement présentent des risques importants et exigent de ce fait une attention particulière de l'établissement au respect de ses obligations en matière de LCB-FT, il y a lieu de tenir compte, dans une certaine mesure, du fait que, pendant les exercices concernés par le premier contrôle, l'établissement A était encore une entreprise de création récente, dont la croissance était très rapide et qui, en outre, fait valoir qu'elle avait parfois des difficultés à identifier avec certitude ce qu'impliquaient exactement, pour les activités et produits innovants qu'elle développait, les obligations en matière de LCB-FT.

48. En deuxième lieu, l'établissement A a mis en œuvre, depuis la fin du premier contrôle, des mesures de remédiation très significatives, qui ont mobilisé des ressources financières et humaines importantes. Le deuxième rapport de contrôle, qui relève que « *l'établissement A met en œuvre un plan d'amélioration de son dispositif LCB-FT, structuré autour des quatre mesures correctrices attendues suite à la précédente mission de l'Inspection menée en 2018, auquel contribuent des ressources financières, humaines et techniques conséquentes. Les efforts déjà engagés et toujours en cours doivent être notés ainsi que l'implication de la Direction générale de l'établissement.* », montre que l'entreprise - qui ne pourrait plus, désormais, se prévaloir d'une création récente ou des incertitudes liées au caractère innovant de son activité - a pris en compte les reproches qui lui ont été faits par la première mission de contrôle.

Ainsi, une attention plus grande a été portée par l'établissement à ses obligations déclaratives et plus de 2000 DS ont été envoyées à Tracfin depuis le début de l'année 2020 (grief 5).

Par ailleurs, l'établissement a développé une interface, qui lui permet de se connecter aux outils de l'établissement de crédit B dédiés à l'identification des personnes politiquement exposées et de celles qui sont visées par une mesure restrictive. Il souligne la forte amélioration en matière de gel des avoirs qui en résulte, toute sa base clients étant désormais filtrée quotidiennement, et précise qu'il a par ailleurs abandonné l'exigence d'une correspondance orthographique exacte (grief 6).

D'une façon générale, l'organisation de l'établissement A, tant en matière de LCB-FT qu'en matière de gel des avoirs, s'est sensiblement améliorée depuis la première mission de contrôle du premier semestre 2018.

49. En troisième lieu, si l'établissement A intervient sur des marchés particulièrement dynamiques, les chiffres mentionnés au point 2 montrent que sa situation financière demeure, dans un contexte de très vive concurrence, fragile [...]. Cette fragilité a été aggravée en 2020 par la crise sanitaire.

50. Les manquements retenus par la Commission justifient, en raison de leur nature et de leur durée, le prononcé, en application de l'article L 612-39 du CMF, d'un blâme. Pour les mêmes raisons et au vu des éléments d'atténuation mentionnés ci-dessus (points 47 à 49), il y a lieu de prononcer une sanction pécuniaire de 150 000 euros.

51. L'établissement A demande que la présente décision soit publiée sous une forme anonyme. Cependant, il se borne à soutenir de façon très générale qu'une publication sous forme nominative lui causerait un préjudice disproportionné en raison de l'avantage que pourront en tirer certains de ses concurrents, sans faire état d'aucun élément spécifique de nature à établir qu'une publication nominative méconnaîtrait, en l'espèce, l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle il répond et ses intérêts, il y a donc lieu, en application du dernier alinéa de l'article L 612-39 du CMF, de publier la présente décision au registre de l'ACPR sous forme nominative pendant une durée de trois ans. Elle y sera ensuite maintenue sous une forme non nominative.

\*  
\* \*

## PAR CES MOTIFS

### DÉCIDE :

**ARTICLE 1<sup>ER</sup>** – Il est prononcé à l’encontre de l’établissement A un blâme et une sanction pécuniaire de 150 000 euros (cent cinquante mille euros).

**ARTICLE 2** – La présente décision sera publiée au registre de l’ACPR pendant 3 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

[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.