

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

Vu la lettre du 10 juillet 2018 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« ACPR ») informe la Commission de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en formation restreinte, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de l'établissement de crédit A (ci-après « l'établissement A »), enregistré sous le n° 2018-04 ;

Vu la notification des griefs du 10 juillet 2018 ;

Vu les mémoires en défense des 15 octobre 2018, 23 janvier et 27 février 2019 par lesquels l'établissement A conteste la régularité de la procédure et l'ensemble des griefs ;

Vu les mémoires en réplique des 13 décembre 2018 et 14 février 2019, par lesquels M^{me} Ariane Obolensky, représentante du Collège, maintient l'ensemble des griefs notifiés ;

Vu le rapport du 18 avril 2019 de M. Yves Breillat, rapporteur, dans lequel celui-ci conclut que les 5 griefs notifiés sont établis, mais que l'un d'eux peut être relativisé (grief 1) ;

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

Vu les observations présentées le 6 mai 2019 par l'établissement A sur le rapport du rapporteur, par lesquelles celui-ci renvoie de manière générale à ses précédentes écritures et apporte quelques informations complémentaires sur les griefs ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 16 février 2018 et les documents versés par l'établissement A en réponse aux demandes du rapporteur ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-4-1, L. 561-5-1, L. 561-6, L. 561-15, L. 612-38, R. 561-12, D. 561-32-1 et R. 561-35 à R. 612-50, dans leur rédaction en vigueur au moment du contrôle sur place ;

Vu l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 11, 46, 57 à 60 et 71 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi Bouchez, Président, de MM. Francis Crédot, Christian Lajoie et Jean-Pierre Jouguelet et de M^{me} Christine Meyer-Meuret ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 24 mai 2019 :

- M. Breillat, rapporteur, assisté de M^{me} Marie Mallard Saïh, son adjointe ;
- la représentante de la directrice générale du Trésor ;
- M^{me} Obolensky, représentante du Collège, assistée de l'adjoint au directeur de la deuxième direction des banques, de l'adjointe au directeur des affaires juridiques, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public et de deux juristes au sein de ce service ; M^{me} Obolensky a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire qui ne saurait être inférieure à 3 millions d'euros dans une décision publiée sous une forme nominative ;
- l'établissement A, représenté par un membre de son directoire, en charge du pôle Métropole, assisté du directeur des risques conformité et contrôle permanent et de la responsable du département conformité et sécurité financière, ainsi que de M^e Marc Perrone, avocat à la Cour (cabinet Linklaters LLP) ;

Les représentants de l'établissement A ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bouchez, Président, de MM. Crédot, Jouguelet et Lajoie et de M^{me} Meyer-Meuret, ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Considérant que l'établissement A est un établissement de crédit affilié au groupe D ; qu'il a été institué sous forme de banque coopérative et est détenu par [...] sociétés locales d'épargne ; qu'il exerce son activité sur une zone géographique comprenant [...] ; qu'il est, dans la zone dans laquelle il exerce, la première banque des collectivités locales ; qu'il s'efforce depuis plusieurs années de développer son activité de financement des secteurs de l'immobilier, des énergies renouvelables et des bateaux ; qu'à la fin 2018, il comptait près d'1,6 million de clients personnes physiques, disposait d'un réseau de plus de 250 agences et employait plus de 3 000 collaborateurs ; qu'en 2018, il a réalisé un produit net bancaire de près de [...] millions d'euros et un résultat net de [...] millions d'euros ; qu'à la fin de cet exercice, ses fonds propres s'élevaient à [...] milliards d'euros ;

2. Considérant que l'établissement A a fait l'objet d'un contrôle sur place du 18 avril au 6 octobre 2017 portant sur son dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après « LCB-FT ») ; que ce contrôle a donné lieu à la signature d'un rapport définitif le 16 février 2018 (ci-après le « rapport de contrôle ») ; qu'au vu de ce rapport, le Collège a décidé, lors de sa séance du 21 juin 2018, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire ;

I - Sur l'observation liminaire soulevée par l'établissement A relativement au contrôle

3. Considérant que l'établissement A produit un courriel du 20 février 2018 adressé au responsable de son département conformité et sécurité financière par un membre de l'équipe de contrôle sur place de l'ACPR qui exerçait, selon lui, les fonctions d'adjoint au chef de mission, dans lequel ce contrôleur indique qu'il ne partage pas les conclusions de la mission de contrôle quant aux diligences faites par l'établissement A en matière de LCB-FT ; qu'il estime que la Commission devrait tenir compte de ce courriel dont il indique qu'il corrobore ses propres constatations sur les nombreuses exagérations ou affirmations erronées utilisées à l'appui de griefs

ou encore sur la méthodologie contestable de la mission de contrôle reprise par la poursuite ; qu'ainsi, les constats du rapport de contrôle, tels que consignés dans la notification des griefs, ne reflèteraient aucunement la réalité de son dispositif de LCB-FT ; qu'il en résulterait un doute sur le bien-fondé de la décision d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la conséquence serait une atteinte irréversible aux droits de la défense ;

4. Considérant qu'ainsi que la Commission l'a déjà indiqué, il ne lui appartient pas, lorsqu'elle est « *saisie de faits susceptibles, s'ils étaient établis, de constituer des manquements à des obligations légales, de s'interroger sur ce qu'aurait été l'analyse du Collège sur ces mêmes faits s'il avait disposé d'un dossier comportant plus d'éléments ou des éléments différents ; qu'elle doit seulement, au terme de l'instruction d'un dossier, statuer sur les faits soumis à son examen au vu des arguments échangés* » (décision n° 2014-08, considérant 9) ; qu'au demeurant, le courriel mentionné ne fait état d'aucun élément précis susceptible de remettre en cause les constats du rapport de contrôle ; que, de plus, comme la Commission l'a également souligné à plusieurs reprises en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, le respect du principe des droits de la défense ne s'impose qu'à compter de la notification des griefs, tandis que les contrôleurs ne sont tenus que par un devoir de loyauté et d'impartialité ; qu'ainsi, en ce qui concerne la phase antérieure à sa saisine, il n'appartient à la Commission que d'examiner s'il résulte des circonstances dans lesquelles a été réalisé un contrôle sur place une atteinte irréversible aux droits de la défense (décision n° 2014-07, considérants 3 à 6) ; que le courriel invoqué n'a pas une telle portée ;

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

A - Sur la classification des risques

5. Considérant que le 2^{ème} alinéa de l'article L. 561-4-1 du CMF, impose aux organismes assujettis d'élaborer et de mettre à jour « *une classification des risques en question en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds* » ; que ces dispositions sont précisées par les articles 57 à 60 de l'arrêté du 3 novembre 2014 qui mentionnent notamment les caractéristiques de la classification des risques et la nécessité pour celle-ci de couvrir toutes les activités susceptibles d'entraîner une exposition à un risque de blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après « BC-FT ») ;

6. Considérant que selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, la classification des risques de BC-FT du groupe D, utilisée par l'établissement A, n'était pas, au moment du contrôle, suffisamment adaptée aux risques auxquels certaines des activités et clientèles de cet établissement l'exposent ; qu'ainsi, (i) elle ne tenait pas compte des risques particuliers liés aux financements d'actifs outre-mer, en ne mentionnant que les dispositifs « *Borloo* » et « *Robien* », indisponibles pour les nouveaux investissements, mais pas le dispositif « *Girardin* », spécifique à l'outre-mer et qui était proposé par l'établissement A ; que, de plus, un niveau de risque 1, soit le plus faible, était attribué dans la classification des risques à « *l'immobilier patrimonial (Borloo, Robien ...)* », alors que, dès juillet 2014, Tracfin avait publié des alertes sur les fraudes potentielles utilisant les dispositifs d'incitation à l'investissement outre-mer ; que ii) les risques liés aux opérations réalisées par les clients ayant le profil de « *joueurs réguliers* » n'étaient pas suffisamment pris en compte, alors même qu'il y a 33 casinos dans la région d'implantation de l'établissement A et que Tracfin avait alerté depuis 2013 sur les risques liés aux jeux, notamment ceux présentés par les paris sportifs ou rachats de tickets gagnants ; que 10 des 41 fiches de défaut de déclaration de soupçon (ci-après « DS ») figurant dans le rapport concernent ces profils de clients (dossiers 1.1 à 1.10) ; iii) qu'enfin, la classification des risques a fait l'objet d'une mise à jour tardive, en novembre 2016 seulement, applicable en octobre 2017, notamment en ce qui concerne le risque de financement du terrorisme lié au crédit à la consommation, mis en évidence par Tracfin dès 2014 et par le ministre de l'économie en mars 2015, alors que ce produit est largement distribué par l'établissement A ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'ainsi que la Commission l'a déjà rappelé, il « *incombe à un établissement soumis aux règles de LCB-FT de mettre en place une classification des risques comportant des* »

règles pertinentes à l'égard de toute activité qu'il exerce comportant des risques particuliers » (décision n° 2016-09 du 30 juin 2017, considérant 5 ; cf. également la décision n° 2016-10 du 8 novembre 2017, considérant 6) ; que si l'établissement A réalise principalement des opérations d'investissement « Girardin » pour compte propre, il intervient également dans la réalisation pour ses clients de telles opérations, dont Tracfin a souligné dès 2013 le risque de BC-FT qu'elles présentaient ; que ce dispositif n'était pourtant pas mentionné explicitement dans la classification des risques de l'établissement A et ne pouvait être rattaché de manière certaine à aucune des catégories que celle-ci mentionne, en particulier celles libellées « *Immobilier patrimonial (Borloo, Robien ...)* » ou « *Produits de défiscalisation, produits 1818, SCPI, OCPI, FIP, SOFICA* » ; que le reproche est donc établi ; que, toutefois, en raison de l'incertitude sur la catégorie de risque à laquelle l'établissement A avait, au moment du contrôle, intégré implicitement de telles opérations - immobilier patrimonial ou produits de défiscalisation - la partie du reproche relative à une cotation trop faible de ces produits sera écartée ; que ce manquement doit en outre être apprécié en tenant compte du très faible nombre des opérations de cette nature dont il est fait état dans le dossier de procédure, soit une seulement en 2017 ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que la mission de contrôle sur place a identifié quelques clients ayant une activité de jeux de hasard, activité qui présente un risque de blanchiment, ainsi que Tracfin l'a souligné en 2013 (cf. rapport annuel 2012 de Tracfin, p. 47) ; que, toutefois, les 10 cas mentionnés par la poursuite représentent une faible part de l'échantillon de 312 clients dont les opérations effectuées du 1^{er} janvier 2015 au 31 mars 2017 ont été examinées ; que la poursuite ne reproche un défaut de DS que pour 2 de ces 10 dossiers (5.9 et 5.10) ; qu'ainsi que l'a admis la poursuite, il existe, dans le ressort de l'établissement A, 14 et non 33 casinos ; que ces éléments ne suffisent pas à établir que, de manière permanente, l'établissement A serait exposé à un risque particulier du fait d'opérations effectuées par des « *joueurs réguliers* » titulaires d'un compte dans ses livres, justifiant des mentions ou catégories spécifiques dans sa classification des risques ; que pour ces raisons, et en tout état de cause, cette partie du grief, telle qu'elle est formulée, ne peut qu'être écartée ; qu'il incombait en revanche à l'établissement A, qui n'a donc pas intégré les caractéristiques de cette clientèle de joueurs à sa classification, de détecter et déclarer le cas échéant à Tracfin les opérations des clients qui entraient dans les prévisions de l'article L. 561-15 du CMF, notamment en cas de mouvements d'espèces significatifs (cf. *infra*, grief 5) ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'ainsi que la Commission l'a déjà souligné (décision n° 2017-08 du 22 mars 2018, considérant 8), des indications ont été données, à partir de juillet 2014, par plusieurs autorités publiques au sujet du risque résultant de l'utilisation de crédits à la consommation à des fins de financement du terrorisme ; que, notamment, le directeur de Tracfin a déclaré le 1^{er} juillet 2015 que les opérations de crédit à la consommation paraissaient jusqu'alors « *des opérations à faible risque* » mais que « *l'expérience malheureuse de janvier a montré qu'il fallait remettre en question cette classification.* » ; que bien qu'appartenant à un groupe doté d'un organe central, l'établissement A doit respecter lui-même toutes ses obligations de LCB-FT ; que le crédit à la consommation n'ayant été intégré par le groupe, et donc par l'établissement A, à son dispositif d'approche par les risques qu'en octobre 2017, soit après la fin de la mission de contrôle, le reproche est établi ; que le caractère récent de l'actualisation des informations publiques sur le risque résultant de telles opérations doit toutefois, dans une certaine mesure, être pris en compte dans l'appréciation de la gravité de ce manquement ;

10. Considérant ainsi que le grief 1 est établi, mais dans un périmètre réduit et en étant pour partie relativisé (cf. *supra*, considérants 7 à 9) ;

B – Sur le dispositif de suivi et d'analyse des relations d'affaires

11. Considérant que selon l'article 46 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les entreprises assujetties se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle et

permettant de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé ou d'une DS ;

12. Considérant que selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de suivi et d'analyse des relations d'affaires de l'établissement était insatisfaisant en ce que, tout d'abord, les délais de traitement des alertes générées par l'outil X de surveillance *a posteriori* des opérations de la clientèle, géré par le groupe, étaient trop longs ; qu'ainsi, 58 alertes générées avant 2015 ont été clôturées plus d'un an après leur création ; que 55 alertes étaient encore en cours de traitement au moment du contrôle, dont 4 alertes générées en 2015 et 51 en 2016 ; que 63 alertes générées en 2016, qui avaient le statut « *État : nouvelle* », n'avaient pas encore, au moment du contrôle, fait l'objet d'une première analyse, de même que 411 alertes générées entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2017 ; qu'ensuite, certaines opérations détectées par l'outil X ne faisaient pas l'objet d'une analyse suffisante, ce qu'avait souligné l'inspection générale du groupe dans un rapport présenté à l'établissement en septembre 2016 ; qu'ainsi, 174 alertes avaient été clôturées sans suite au cours du 1^{er} semestre 2017 avec le commentaire « client injoignable » ; que ce seul motif ne suffit pas à la clôture de l'alerte, quand bien même l'opération détectée aurait été justifiée ;

13. Considérant, d'abord, que les délais de traitement des alertes mentionnés par la poursuite, qui ne sont pas contestés, sont excessifs au regard des obligations qui pèsent sur l'établissement A ; que l'augmentation des délais résultant de ce que les clients des établissements d'outre-mer acquis en 2015 ont été traités comme des clients sans historique d'activité permet d'expliquer au moins pour partie les retards constatés mais pas de les excuser ; que le reproche est donc établi ; qu'il convient cependant de tenir compte de ce qu'il ne porte que sur 0,19 % des alertes générées sur la période contrôlée, tandis que le délai de traitement moyen des alertes était de 13,7 jours ;

14. Considérant, ensuite, que le défaut d'analyse de certaines alertes relevé par un audit interne de l'inspection générale du groupe en 2016 peut être pris en compte dans le cadre de la présente procédure dès lors qu'il apparaît que les actions correctrices mises en œuvre après cette mission d'audit n'ont été effectives qu'en janvier 2018, soit postérieurement à la fin du contrôle sur place ; que les explications complémentaires fournies par l'établissement A au sujet des clients mentionnés par la notification des griefs ne permettent pas de justifier le classement de chacune de ces alertes ; que, dans les deux tiers des cas, aucune diligence complémentaire n'était faite après constat de ce que le client ne pouvait être joint ; que l'établissement A ne produit pas, pour toutes ces alertes, les éléments relatifs à « *la conservation des traces de l'existence et de l'étendue des diligences effectuées ainsi que de l'analyse qui a conduit à un classement sans suite [d'une alerte]* » (décision n°2013-01, 25 novembre 2013) et à la pertinence de cette analyse, qui doit justifier le classement sans suite (décision n°2017-04, 3 juillet 2018, considérant 11) ; qu'il convient toutefois de tenir compte de ce que les dossiers évoqués ne représentent que 0,28 % des alertes clôturées sans suite au 1^{er} semestre 2017 ;

15. Considérant ainsi que le grief est établi ; qu'il doit cependant être relativisé conformément à ce qui a été indiqué ci-dessus ;

C – Sur le dispositif de contrôle permanent

16. Considérant que selon l'article 71 de l'arrêté du 3 novembre 2014, le contrôle permanent du dispositif de LCB-FT fait partie du dispositif de contrôle de la conformité ; que selon l'article 11 du même arrêté, il a « *notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de : a) Vérifier que les opérations réalisées par l'entreprise, ainsi que l'organisation et les procédures internes, sont conformes aux dispositions propres aux activités bancaires et financières, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, nationales ou européennes directement applicables, ou qu'il s'agisse de normes professionnelles et déontologiques, ou d'instructions des dirigeants effectifs prises notamment en application des stratégies et politiques régissant la prise, la gestion, le suivi et la réduction des risques ainsi que des orientations et de la politique de surveillance de l'organe de surveillance* » ;

17. Considérant que selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de contrôle permanent de l'établissement A est incomplet et insuffisant ; que, tout d'abord, l'échantillon de contrôle par sondage des alertes LCB-FT closes sans suite ne porte que sur 23 des 37 scénarios de l'outil X, excluant ainsi des scénarios portant sur un risque BC-FT élevé, tels que les remboursements anticipés de prêts, les opérations de change d'un montant élevé ou encore des opérations mentionnées en risque de niveau 2 selon la classification des risques ; qu'ensuite, en 2016, 55 % seulement des 7 545 alertes à contrôler l'ont été ; qu'enfin, le contrôle permanent de second niveau était incomplet car il ne portait pas sur le délai de traitement des alertes LCB-FT (cf. *supra*, le résumé du grief 2 au considérant 12) ;

18. Considérant, tout d'abord, qu'il est sans conséquence sur le grief que la sélection des scénarios à contrôler soit effectuée par l'intermédiaire de l'outil V, paramétré au niveau du groupe, l'établissement A étant tenu de respecter lui-même les dispositions ci-dessus rappelées ; qu'ensuite, sauf à soutenir que certains scénarios n'étaient pas pertinents, le dispositif de contrôle ne pouvait valablement, dans le cadre d'une approche par les risques, couvrir seulement 62 % des scénarios d'alerte ; que seul un dispositif de contrôle couvrant la totalité des scénarios, selon des modalités le cas échéant distinctes et adaptées en fonction notamment du nombre d'alertes générées par chacun d'entre eux, est susceptible de répondre aux exigences réglementaires de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité auxquelles l'établissement A doit se conformer ; qu'en outre, l'absence de contrôle permanent de second niveau sur les délais de traitement des alertes, qui n'est pas non plus contestée, ne peut être justifiée par le constat d'un délai moyen de traitement conforme à la limite fixée par le groupe ;

19. Considérant que les actions correctrices présentées par l'établissement A, qui ont selon lui ont permis de porter son taux de contrôle à 90 % en août 2018, sont postérieures au rapport de contrôle et donc sans conséquence sur le grief, qui est établi ;

III – Sur la connaissance de la clientèle et son actualisation

20. Considérant que selon l'article L. 561-6 du CMF, « *Avant d'entrer en relation d'affaires avec un client, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 recueillent les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client. / Pendant toute sa durée et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, ces personnes exercent sur la relation d'affaires, dans la limite de leurs droits et obligations, une vigilance constante et pratiquent un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur client.* » ; que depuis le 3 décembre 2016, les obligations de vigilance antérieures à l'entrée en relation d'affaires figurent à l'article L. 561-5-1 de ce code ; que ces dispositions sont complétées par l'article R. 561-12 du même code qui prévoit notamment que les organismes assujettis, avant d'entrer en relation d'affaires, recueillent et analysent les éléments d'information nécessaires à la connaissance de l'objet et de la nature de cette relation , pour évaluer le risque de BC-FT ;

21. Considérant que selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, les informations recueillies par l'établissement A sur sa clientèle sont incomplètes et insuffisamment actualisées ; qu'au moment du contrôle, l'information sur les revenus était manquante dans le « Dossier réglementaire client » (ci-après le « DRC ») de 55 % des clients personnes physiques, qui représentent 94 % de la clientèle totale ; qu'à titre d'illustration, parmi les 41 fiches de défaut de DS du rapport de contrôle, 9 dossiers ne comportaient pas d'information sur les revenus (dossiers 4.1 à 4.9) ; que l'information relative à la catégorie socio-professionnelle (CSP), lorsqu'elle était renseignée, pouvait être erronée en l'absence de mise à jour ; qu'ainsi, 58 905 clients âgés de plus de 40 ans étaient enregistrés comme étudiants, et constituaient 20 % de cette CSP ; que parmi eux notamment, 55 384 personnes étaient en relation d'affaires avec l'établissement depuis 20 ans au moins ; qu'en juin 2017, l'établissement s'était doté d'un dispositif informatisé d'actualisation de la connaissance clientèle qui n'était pas efficace puisque une alerte difficilement visible lors de la consultation du DRC, non contraignante et non bloquante, se déclenchait sur la base de la date de scan d'un document, et non du document lui-même ; que la démarche d'actualisation n'est donc pas suffisamment structurée et régulière ;

22. Considérant que l'établissement A rappelle son rôle historique de collecte, sur des comptes ou des livrets qui recueillent de faibles montants et enregistrent peu de mouvements, de l'épargne d'une clientèle modeste ; qu'ainsi, 45 % des comptes de ses clients étaient inactifs (11 %) ou très peu actifs (34 %) au 31 décembre 2018 ; que, toutefois, l'établissement A n'est pas en mesure d'indiquer ceux des clients avec lesquels la relation d'affaires n'a pas été réactivée depuis la publication de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009, ce qui, selon l'article 19 de cette ordonnance, le dispenserait à leur égard des obligations de vigilance qui en ont résulté ; qu'en outre, la catégorie de clientèle dite « distanciée » ne pouvait, en raison des caractéristiques très larges que l'établissement A retient pour la définir (« *clients âgés d'au moins 26 ans ET flux provenant de tiers portés au crédit de leurs comptes inférieurs à 800 euros OU qui effectuent moins de 15 opérations débitrices mensuelles* »), être exclue par principe de son dispositif de vigilance constante s'appuyant sur une connaissance actualisée de la clientèle ; qu'ainsi, les explications avancées par l'établissement A ne peuvent justifier le caractère incomplet et non actualisé des DRC qui lui est reproché, et qui n'est pas contesté ; que, de plus, les clients mentionnés par la poursuite à titre d'illustration de ce grief effectuaient des opérations sur leur compte ; que les carences concernant les clients enregistrés comme étudiants, dont le dossier n'a pas, pendant de nombreuses années, été actualisé, portent sur un nombre très élevé de cas ; que les actions correctrices mentionnées, dont l'établissement A indique qu'elles ont débuté dès 2012, ne conduisent pas à remettre en cause les constats du rapport de contrôle ; qu'elles sont donc sans conséquence sur le grief, qui est établi ;

IV – Sur les défauts de déclaration de soupçon

23. Considérant que selon le I de l'article L. 561-15 du CMF, les organismes assujettis doivent déclarer à Tracfin « *les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme* » ; que selon le II du même article, ils doivent également, en présence d'au moins un critère défini par décret, déclarer les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale ; que parmi ces critères précisés par l'article D. 561-32-1 du CMF sont visées « *les opérations financières internationales sans cause juridique ou économique apparente se limitant le plus souvent à de simples transits de fonds en provenance ou à destination de l'étranger notamment lorsqu'elles sont réalisées avec des États ou des territoires (...)* » qui n'ont pas conclu avec la France une convention fiscale permettant l'accès aux informations bancaires (critère 10) et « *le dépôt par un particulier de fonds sans rapport avec son activité ou sa situation patrimoniale connues* » (critère 15) ;

24. Considérant que selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, les opérations de 25 clients auraient dû donner lieu à l'envoi d'une DS à Tracfin, sur le fondement du I (dossiers 5.1 à 5.6) ou du II (5.7 à 5.25) de l'article L. 561-15 du CMF ;

25. Considérant, en premier lieu, que chaque défaut de DS constaté lors d'un contrôle sur place et retenu par la Commission des sanctions constitue en lui-même un manquement ; que les 25 défauts de DS reprochés constituent 8 % des 312 dossiers examinés par la mission de contrôle, ce qui représente une proportion significative de cet échantillon ; que des divergences d'appréciation quant à la qualification du manquement, au visa du I de l'article L. 561-15 selon le rapport de contrôle et du II de cet article selon la notification des griefs (dossier 5.20), selon l'exemple cité par l'établissement A, sont sans conséquence sur la présente procédure, puisqu'il revient au seul Collège de qualifier les faits lorsqu'il engage une poursuite disciplinaire, la qualification qu'il retient pouvant être, le cas échéant, contestée devant la Commission ;

26. Considérant, en deuxième lieu, que l'établissement A conteste les reproches fondés sur les dispositions du II de l'article L. 561-15 du CMF, relatif au soupçon de blanchiment de fraude fiscale, en raison des faibles montants concernés par les opérations en cause et de leur absence de complexité ; que, toutefois, ces dispositions, ainsi que la Commission l'a rappelé « *ne soumettent pas (...) l'obligation d'adresser une déclaration à Tracfin, à une condition liée au montant des opérations en cause mais au respect de critères définis au II de l'article D. 561-32-1 de ce code, dont aucun ne se réfère à un montant fixe ; (...) qu'il appartient* »

seulement aux organismes assujettis à la LCB-FT, en cas de soupçon de faits entrant dans le champ de ces dispositions, de rechercher si l'un des critères devant conduire à une déclaration s'applique et, dans l'affirmative, d'informer Tracfin des opérations suspectes » (décision n°2016-09, 30 juin 2017, considérant 38) ;

27. Considérant, en troisième lieu, que l'arrêt du 11 mai 2017 R G 1 5/0337 5 produit par l'établissement A, par lequel la Cour d'appel de Caen a, dans le cadre d'un litige de responsabilité civile, jugé qu'un établissement de crédit n'avait pas manqué à ses obligations d'examen renforcé et de déclaration à Tracfin en ne procédant à aucun examen et en ne déclarant pas les très nombreux versements effectués, exclusivement en pièces de 2 euros et pour un montant total supérieur à 100 000 euros, par un client disposant d'un salaire mensuel d'environ 1 100 euros, est sans conséquence sur l'analyse à laquelle doit procéder la Commission des différents cas soumis à son appréciation dans la présente affaire, en vue de s'assurer du respect par l'établissement Ade ses obligations déclaratives, sous le contrôle du Conseil d'État le cas échéant ;

28. Considérant, en quatrième lieu, que l'établissement A ne peut utilement soutenir que les montants reprochés ont été artificiellement grossis par le choix de périodes de référence très longues, supérieures à 2 ans dans plusieurs dossiers (dossiers 5.2, 5.4, 5.6, 5.13 à 5.18, 5.20, 5.21 et 5.25) ; qu'en effet, l'examen sur une longue période des opérations des clients en cause permet de caractériser la gravité du manquement de l'établissement A, qui n'a pas informé Tracfin d'opérations dont le caractère suspect apparaît sur des périodes de référence bien plus courtes ; que, contrairement à ce qui est soutenu en défense, le versement au crédit de leur compte d'environ 1 000 euros par mois par des clients respectivement étudiants (dossier 5.1, 5.2, 5.16 et 5.17), institutrice (dossier 5.4), agent de service (dossier 5.10), « *chômeur n'ayant jamais travaillé* » (dossiers 5.13 et 5.20), « *rédacteur territorial* » (5.14) ou « *assistant d'éducation* » (dossier 5.25) est de nature à entraîner, au regard des éléments de connaissance de leur situation professionnelle, de leurs revenus et de leur patrimoine, un doute sur l'origine des fonds et donc sur la licéité de l'opération, *a fortiori* lorsque, comme dans plusieurs de ces cas, ces versements ont pris la forme de dépôts d'espèces ; que, parmi les dossiers sur lesquels l'établissement A n'apporte, devant la Commission, aucune explication complémentaire à celles présentées pendant la mission de contrôle, peut être mentionné celui du client 5.5, retraité détenant un patrimoine supérieur à 4 millions d'euros et disposant d'une pension de retraite annuelle d'environ 45 000 euros, qui a, en 2016, bénéficié de flux créditeurs d'environ 240 000 euros, par chèque, virement ou espèces qui paraissent incohérents avec les éléments dont disposait l'établissement A ; que, de même, dans le dossier 5.15, les informations dont l'établissement A disposait sur l'intéressée, étudiante, ne permettent pas de comprendre les deux dépôts d'espèces effectués en juillet 2015, pour un montant total supérieur à 30 000 euros ; que, dans aucun de ces 25 dossiers, l'établissement A ne disposait d'informations portant sur l'origine des fonds, la situation, le patrimoine et les revenus du client lui permettant d'écarter, dans les opérations en cause, un soupçon de blanchiment ;

29. Considérant ainsi que le grief est établi dans sa totalité ;

*

30. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le dispositif de LCB-FT de l'établissement A présentait, au moment du contrôle, des carences massives en matière de collecte et d'actualisation des informations permettant à un établissement de connaître ses clients (**grief 4**) ; que ces carences ont eu pour conséquence des défauts de DS dans un nombre élevé de dossiers au regard de l'échantillon examiné par la mission de contrôle (**grief 5**) ; que le dispositif de contrôle permanent de l'établissement A était en outre incomplet (**grief 3**) ;

31. Considérant cependant que si la Commission a également retenu les griefs tenant aux insuffisances de la classification des risques (**grief 1**) et du dispositif de suivi et d'analyse de la relation d'affaires (**grief 2**), elle en a réduit le périmètre ou les a relativisés ; qu'il convient en outre de tenir compte, dans une certaine mesure, des actions correctrices présentées par l'établissement A qui ont notamment pour objet de compléter et de mieux actualiser les dossiers des clients ;

32. Considérant que les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur nature et de leur durée, le prononcé d'un blâme ; que, pour les mêmes raisons et, en tenant compte des éléments d'atténuation mentionnés ci-dessus, il y a lieu, dans le respect du principe de proportionnalité au regard de l'assise financière de l'établissement A, de prononcer une sanction pécuniaire de 2 millions d'euros ;

33. Considérant que l'établissement A ne produit aucun élément montrant que la publication nominative de la présente décision lui causerait un préjudice disproportionné ; que cette publication n'est pas non plus de nature à perturber gravement les marchés financiers ; que la présente décision sera donc publiée sous cette forme pendant 5 ans ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de l'établissement de crédit A un blâme et une sanction pécuniaire 2 millions d'euros (deux millions d'euros).

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

Le Président de la Commission
des sanctions

[Rémi BOUCHEZ]

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