

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 3 décembre 2012 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) devenue l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) informe la Commission de ce que le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la BANQUE CHAÂBI DU MAROC (ci-après BCDM) ;

Vu la notification de griefs du 3 décembre 2012 ;

Vu les mémoires en défense des 5 février 2013 et 24 mai 2013 et les pièces qui les accompagnent, par lesquels la BCDM (i) présente des observations sur les griefs qui lui ont été notifiés et demande qu'ils soient en tout ou partie écartés ou à tout le moins relativisés, (ii) détaille les travaux de régularisation qu'elle a entrepris avant et après la mission de contrôle, (iii) demande que l'audience ne soit pas publique et que la décision à intervenir ne soit pas publiée ou à tout le moins le soit sous une forme non nominative ;

Vu les mémoires en réplique des 23 avril 2013 et 21 juin 2013 par lesquels M. François LEMASSON, représentant le Collège de l'ACP, (i) admet que les explications de la BCDM sont de nature à écarter la partie du grief relative au défaut de connaissance des clients et au défaut de vigilance constante concernant deux clients classés parmi les clients occasionnels (grief 2), (ii) maintient l'intégralité des autres griefs notifiés et (iii) insiste sur l'absence de conséquence sur la constitution des griefs des mesures de régularisation intervenues postérieurement ;

Vu le rapport du 14 octobre 2013, dans lequel le rapporteur, M^{me} Claudie ALDIGÉ, après avoir numéroté les griefs de 1 à 19, estime (i) qu'ils sont tous établis, même si le grief 2 l'est sur un périmètre réduit et doit par ailleurs être relativisé pour tenir compte des difficultés d'interprétation de l'article L. 561-6, alinéa 2, du code monétaire et financier avant la publication des lignes directrices relatives à la relation d'affaires et au client occasionnel intervenue après la mission de contrôle et (ii) que les mesures de régularisation intervenues par la suite ne sont de nature ni à remettre en cause les constats du rapport d'inspection ni à atténuer la gravité des griefs ;

Vu les courriers du 14 octobre 2013 convoquant les parties à l'audience et les informant de la composition de la Commission des sanctions ;

Vu les observations de la BCDM du 30 octobre 2013 en réponse au rapport du rapporteur du 14 octobre 2013 ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport d'inspection en date du 29 mai 2012 de M. Ivy-Stevan GUIHO, inspecteur de la Banque de France ;

Vu le code monétaire et financier (COMOFI) ;

Vu le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 modifié du Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de MM. Rémi BOUCHEZ, Président, Alain CHRISTNACHT, Francis CRÉDOT, André ICARD et Pierre FLORIN ;

Après avoir décidé de faire droit à la demande de la BCDM que l'audience ne soit pas publique et entendu, lors de sa séance du 20 novembre 2013 :

- M^{me} Claudie ALDIGÉ, rapporteur, assistée de MM. Jean-Manuel CLEMMER et Raphaël THÉBAULT, adjoints au rapporteur ;
- M^{me} Marianne CARRUBBA, représentant du directeur général du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. François LEMASSON, représentant le Collège de l'ACPR, assisté de M^{me} Anne-Marie MOULIN, adjointe au directeur des affaires juridiques de l'ACPR, M^{me} Sophie LE GOFF et M. Ludovic REILLA, juristes au sein du service des affaires institutionnelles et du droit public, et M^{mes} Laure QUINCEY, chef du service des banques étrangères, et Judith AZEVEDO, contrôleur au sein de ce service ; M. LEMASSON a proposé le prononcé d'un blâme assorti d'une sanction pécuniaire de 1,5 million d'euros (M€), dans une décision publiée sous une forme nominative ;
- M. Khalid YACINE, directeur général de la BCDM, M. Mostafa MTALSI, second dirigeant responsable, M. Badr OUALADI, chef du département conformité, et M^{me} Lamia BELLEFQIH, directrice juridique et contentieux, assistés de M^{es} Jean-Guillaume de TOCQUEVILLE, Benjamin DELAUNAY et Olivier BERNARDI, avocats à la Cour, cabinet GIDE LOYRETTE NOUEL ;

Les représentants de la BCDM ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré en la seule présence de MM. Rémi BOUCHEZ, Président, Alain CHRISTNACHT, Francis CRÉDOT, André ICARD et Pierre FLORIN ;

Considérant que la BCDM, filiale française de la BANQUE CENTRALE POPULAIRE (Groupe des Banques Populaires - GBP), présentait, fin 2011, un total de bilan de 160 millions d'euros (M€) et tenait à cette date environ 17 000 comptes, principalement pour une clientèle de particuliers ; qu'elle a indiqué être leader sur le marché des Marocains résidant à l'étranger avec une part de marché sur les dépôts de 52,7 % ; que son activité bancaire conventionnelle, dite activité locale, est exercée en France ainsi que dans d'autres pays européens et consiste, pour des particuliers et des entreprises, en l'ouverture et la tenue de comptes courants ou d'épargne, la fourniture de moyens de paiement et l'offre de crédits ; qu'elle exerce en outre une importante activité de transfert de fonds, notamment sur ordre de clients de passage ; qu'en 2011, 400 000 transferts de fonds ont ainsi été réalisés par son réseau d'agences, par son centre d'affaires ou au

titre du paiement, au Maroc, de prestations perçues en France ou en Belgique par des clients, pour un montant total de 527,3 M€; que la BCDM propose en particulier des comptes de tiers individualisés, dits AVP (pour avis de prélèvement), ouverts au nom du client et destinés à enregistrer uniquement des opérations de transfert que le client réalise périodiquement à destination d'un autre compte, ouvert en son nom dans les livres du GBP au Maroc ; que les clients de passage remettent principalement au guichet des espèces, pour un montant total de 171,7 M€ en 2011, transférés en plus de 140 000 opérations ; que la majorité des transferts de fonds portent sur des montants inférieurs à 1 000 €; qu'au titre de l'exercice 2012, la BCDM a réalisé un produit net bancaire de 40,9 M€, contre 38,7 M€ en 2011 ;

Considérant que la mission de contrôle sur place de la BCDM diligentée par l'ACP s'est déroulée du 15 novembre 2011 au 21 mars 2012 et, après contradictoire oral et écrit sur un projet de rapport établi en mars 2012, a donné lieu à la signature d'un rapport final le 29 mai 2012 (le « rapport d'inspection ») ; que dans sa séance du 31 octobre 2012, le Collège de l'ACP (sous-collège sectoriel banque) a décidé d'ouvrir la présente procédure, dont la Commission des sanctions a été saisie le 3 décembre 2012 ; que sont reprochés à la BCDM des manquements aux dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) (I) et des insuffisances sur le fonctionnement de son dispositif de contrôle interne (II) ; que la Commission reprend à son compte la numérotation des griefs retenue par le rapporteur :

I. Sur les aspects relatifs au dispositif de la LCB-FT

- 1.1. Sur le respect de l'obligation de connaissance de la clientèle (grief 1)
- 1.2. Sur le défaut de connaissance de clients considérés à tort comme des clients occasionnels et le défaut de vigilance constante (grief 2)
- 1.3. Sur le respect de l'obligation de détecter les personnes politiquement exposées (PPE) (grief 3)
- 1.4. Sur le respect de l'obligation de déclarer des sommes ou des opérations suspectes au service Tracfin ou à tout le moins d'effectuer un examen renforcé (griefs 4 à 10)
- 1.5. Sur la vigilance exercée et le respect de l'obligation d'examen renforcé (griefs 11 à 16)
- 1.6. Sur la surveillance de clients ayant fait l'objet de déclarations de soupçon (grief 17)

II. Sur le fonctionnement du dispositif de contrôle interne

- 2.1. Sur l'insuffisance des moyens affectés au contrôle de la conformité et en matière de LCB-FT (grief 18)
- 2.2. Sur l'insuffisance des moyens du contrôle périodique (grief 19)

1. Sur les aspects relatifs à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

1.1. Sur le respect de l'obligation de connaissance de la clientèle

Considérant que, selon le second alinéa de l'article L. 561-6 du COMOFI, « Pendant toute sa durée et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, ces personnes [les entreprises assujetties] 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 l'article R. 561-12 de ce code précise que ces entreprises « 1° Avant d'entrer en relation d'affaires, recueillent et analysent les éléments d'information, parmi ceux figurant sur la liste dressée par un arrêté du ministre chargé de l'économie, nécessaires à la connaissance de leur client ainsi que de l'objet et de la nature de la relation d'affaires, pour évaluer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ; / 2° Pendant toute la durée de la relation d'affaires, recueillent, mettent à jour et analysent les éléments d'information, parmi ceux figurant sur une liste dressée par un arrêté du ministre chargé de l'économie, qui permettent de conserver une connaissance appropriée de leur client. La collecte et la conservation de ces informations doivent être réalisées en adéquation avec les objectifs d'évaluation du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et de surveillance adaptée à ce risque ; / 3° À tout moment, sont en mesure de justifier aux autorités de contrôle l'adéquation des mesures de vigilance qu'elles ont mises en œuvre aux risques de

blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présentés par la relation d'affaires » ; que l'arrêté du 2 septembre 2009 pris pour l'application de ces dispositions précise que les éléments d'information susceptibles d'être recueillis pendant toute la durée de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (LBC-FT) sont : « 1° Au titre de la connaissance de la relation d'affaires : le montant et la nature des opérations envisagées ; la provenance des fonds ; la destination des fonds ; la justification économique déclarée par le client ou le fonctionnement envisagé du compte ; / 2° Au titre de la connaissance de la situation professionnelle, économique et financière du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif : / a) Pour les personnes physiques : la justification de l'adresse du domicile à jour au moment où les éléments sont recueillis ; les activités professionnelles actuellement exercées ; les revenus ou tout élément permettant d'estimer les autres ressources ; tout élément permettant d'apprécier le patrimoine ; s'agissant des personnes mentionnées aux I, II et III de l'article R. 561-9, les fonctions ou tout élément permettant d'apprécier la nature des liens existants entre ces personnes ; / b) Pour les personnes morales : la justification de l'adresse du siège social ; les statuts ; les mandats et pouvoirs ; ainsi que tout élément permettant d'apprécier la situation financière ; / c) Pour les structures de gestion d'un patrimoine d'affectation sans personnalité morale, d'une fiducie ou de tout autre dispositif juridique comparable relevant du droit étranger, un document justifiant la répartition des droits sur le capital ou sur les bénéfices de l'entité au nom de laquelle l'ouverture d'un compte ou l'exécution d'une opération est demandée » ;

Considérant que le **grief 1** reproche à la BCDM des défaillances en matière de recueil d'informations relatives à la connaissance du client lors de l'entrée en relation d'affaires (sous-griefs 1.1 et 1.2) et d'actualisation de ces informations (sous-griefs 1.3 à 1.5) ;

Considérant que, si la poursuite vise au soutien de la première série de reproches l'alinéa 2 et non l'alinéa 1 de l'article L. 561-6 du COMOFI qui pourtant est le fondement de l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle au stade de l'entrée en relation d'affaires, cette erreur de plume est sans conséquence sur la possibilité dont disposait la BCDM de se défendre dès lors que ces faits sont également qualifiés au visa de l'article R. 561-12 de ce code qui précise les obligations applicables à ce stade ;

Considérant que le **sous-grief 1.1** reproche à la BCDM des défaillances en matière d'informations relatives à la connaissance du client lors de l'entrée en relation d'affaires ; que les éléments relatifs au motif d'ouverture et au fonctionnement envisagé du compte sont absents dans 57 dossiers sur un échantillon qui en comporte 58 ;

Considérant que, si la BCDM fait valoir que pour 5 de ces dossiers, le compte est un « compte AVP » dont le mode de fonctionnement est prédéterminé et pour lequel le rapport d'inspection porte la mention « SO » (sans objet) s'agissant des éléments relatifs à la connaissance du client, elle était néanmoins tenue de disposer d'éléments, relatifs non seulement aux montants à transférer et à la périodicité des virements mais aussi à l'origine et à la destination des fonds ainsi qu'à la justification économique des opérations, lui permettant de connaître l'objet et la nature de la relation d'affaires ; que, pour les autres comptes, la BCDM, qui reconnaît que sa pratique était « *perfectible sur ce point* », présente les mesures de régularisation mises en œuvre sans apporter d'élément de nature à remettre en cause le grief ; que le « motif » d'ouverture du compte mentionné par la poursuite s'entend nécessairement comme se rapportant au montant et à la nature des opérations envisagées, qui ont été au demeurant examinés par l'Inspection ; que le sous-grief 1.1 est établi ;

Considérant que, selon le **sous-grief 1.2**, les informations relatives aux revenus des personnes physiques ou à tout élément permettant d'estimer leurs autres ressources sont absentes dans 10 dossiers ; que celles relatives au domicile sont manquantes dans 3 dossiers, de même que les informations relatives à la situation financière des personnes morales, absentes dans 3 dossiers également ;

Considérant que la BCDM ne conteste le défaut de détention d'informations sur les revenus de personnes physiques que pour 4 des 10 clients, MM. A1 et A2 ainsi que M^{mes} A4 et A5, pour lesquels elle produit seulement un bulletin de salaire ; que ces informations sont toutefois parcellaires et ne suffisent pas à montrer que les éléments relatifs à l'ensemble des revenus des intéressés ont bien été recueillis et analysés au

stade de l'entrée en relation d'affaires ; que si, s'agissant de l'absence d'informations relatives au domicile de 3 clients, la BCDM indique, au sujet de l'un d'eux, M. A5, disposer d'une attestation d'hébergement et d'une quittance EDF, elle ne démontre ni même n'allègue que cette attestation avait été recueillie dans le cadre de l'entrée en relation d'affaires ; que pour les deux autres, si elle soutient que les courriers adressés ne lui ont pas été retournés avec la mention « *N'habite pas à l'adresse indiquée* », ce qui établirait qu'elle avait recueilli l'adresse de ces clients mais ne l'avait pas enregistrée de manière formalisée, l'absence de retour de courriers ne peut tenir lieu de justificatif de domicile ; que l'absence d'informations sur la situation financière de 3 clients personnes morales est établie, dès lors qu'aucune pièce n'est produite au sujet du premier d'entre eux, [la société] B1 et que, les deux autres comptes, [la société] B2 et [la société] B3, ouverts fin 2011, auraient dû donner lieu au recueil et à l'analyse de documents antérieurs à la clôture de l'exercice en cours ; que la circonstance que certains des comptes examinés aient été ouverts après le début de la mission le 15 novembre 2011 n'interdit pas de réprimer un manquement s'y rapportant ; que le sous-grief 1.2 est établi ;

Considérant que la seconde série de reproches porte sur un défaut d'actualisation de la connaissance du client ;

Considérant que, selon le **sous-grief 1.3**, la connaissance de la situation financière de plusieurs personnes morales clientes de la banque ([la société] B4, [la société] B5, [la société] B6, [la société] B7, [la société] B8) et d'un entrepreneur individuel (M^m A6) n'a pas été actualisée ; que, pour les premiers, le fait que le compte de la société B4 ait été clôturé le 20 janvier 2012 ne répond pas au grief ; qu'en outre, le fait qu'un compte ait été ouvert récemment ne dispense pas un établissement assujéti de son obligation d'actualisation des informations le concernant, dès lors que le caractère atypique des opérations qui y sont enregistrées la rend nécessaire ; que les modalités de fonctionnement de ce compte [la société] B4 auraient dû conduire la BCDM, qui n'apporte aucun élément quant aux diligences accomplies à cette fin, à actualiser les renseignements qu'elle détenait sur ce client ; que si la BCDM a indiqué disposer d'informations actualisées concernant le client [la société] B5, le dernier bilan figurant au dossier, qui ne comportait de plus aucun compte rendu d'entretien, était, selon le rapport d'inspection, celui à fin 2009 ; qu'aucun élément n'établit une actualisation des informations sur la société B6 dont le compte a été clôturé après la mission d'inspection ; que dans le dossier [la société] B7, l'envoi d'une lettre de clôture de compte au client le 31 janvier 2013 ne répond pas au reproche ; que, si la banque fournit des éléments relatifs à la présence au dossier du bilan 2010 de la société B8 avec un tampon indiquant qu'il a été reçu le 13 mai 2011, soit avant le début du contrôle, alors que le rapport mentionnait que seul le bilan 2009 y figurait, elle ne donne aucune explication sur l'absence de ces pièces au dossier lors du contrôle ; qu'en tout état de cause, ces documents ne suffisent pas à attester que ces éléments relatifs à la situation financière de l'entreprise aient été analysés comme l'impose l'article R. 561-12 du COMOFI ; que, dans ces différents dossiers, de telles pièces ne sont pas produites ; que, pour le second d'entre eux (dossier [la société] B5), la BCDM a seulement indiqué avoir, le 15 novembre 2012, adressé une lettre de relance puis une lettre informant ce client de la décision de clôturer le compte en février 2013 ; qu'ainsi, les informations communiquées au sujet de ces dossiers ne sont pas de nature à écarter le reproche relatif à un défaut d'actualisation ; que le sous-grief 1.3 est établi ;

Considérant que, selon le **sous-grief 1.4**, les informations relatives à l'activité des clients M. A7 et les époux A8, sont lacunaires ; que la fiche d'ouverture de compte du premier mentionnait la profession de restaurateur, tandis que d'autres pièces du dossier indiquaient une profession d'auto-entrepreneur et que ce client avait créé une entreprise de conseil ; que, si la BCDM indique qu'il exerce la fonction de conseiller en relations publiques sous le statut d'auto-entrepreneur, ces différents éléments ne permettent pas de considérer qu'à la date du contrôle elle disposait d'informations précises et cohérentes sur son activité ; que pour le second compte, clôturé le 31 janvier 2013, de même que pour celui de la société B7 dont M. A8 était le dirigeant, le défaut de connaissance du client n'est constitué, alors que la profession de M. A8 était connue, qu'au regard de l'ancienneté (1999) du passeport produit pour établir que son épouse était sans profession ; que le sous-grief 1.4, quoiqu'en partie formel s'agissant du second client, est ainsi établi ;

Considérant que, selon le **sous-grief 1.5**, les informations relatives aux revenus ou au patrimoine des personnes physiques (M. A9, M. A10, M. A11, M. A8, MM. M. et S. A12) n'ont pas été actualisées ;

Considérant que s'agissant du client M. A9, dont la qualité de personne politiquement exposée (PPE) n'a pas été détectée, les informations réunies lors de l'ouverture de son compte auraient dû être complétées au vu des opérations qui y étaient enregistrées ; que, dans les dossiers A10, A11 et A8, les mesures présentées, si elles peuvent s'analyser comme une régularisation, ne conduisent pas à remettre en cause le reproche ; que s'agissant des clients A12, au sujet desquels le rapport d'inspection relevait que leur dossier ne comportait aucun élément justificatif de leurs opérations et aucune fiche de connaissance du client (« KYC »), l'envoi d'une déclaration de soupçon (DS) et la clôture de leur compte ne conduisent pas à remettre en cause le grief ; que le sous-grief 1.5 est établi ;

Considérant que le grief 1 est ainsi établi en toutes ses parties ;

1.2. Sur le défaut de connaissance de clients considérés à tort comme des clients occasionnels et le défaut de vigilance constante

Considérant que le second alinéa de l'article L. 561-6 du COMOFI prévoit que les entreprises assujetties exercent sur la relation d'affaires 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, dans les conditions prévues à l'article R. 561-12 de ce code ; que le I de l'article R. 561-10 de ce code définit un client occasionnel comme toute personne s'adressant à un établissement assujetti « (...) dans le but exclusif de préparer ou de réaliser une opération ponctuelle ou d'être assisté dans la préparation ou la réalisation d'une telle opération, que celle-ci soit réalisée en une seule opération ou en plusieurs opérations apparaissant comme liées entre elles » ;

Considérant que, selon le **grief 2**, la mission d'inspection a relevé 5 dossiers de « clients qui auraient dû être requalifiés en relation d'affaires du fait du nombre de transferts opérés sur une période de 6 mois » (M. A13, M^m A14, M. A15, M^m A16, M^m A17) conformément à la définition légale du client en relation d'affaires, ainsi qu'aux procédures de l'établissement ; qu'à titre d'exemples, ont été regardés comme clients occasionnels : M. A13, employé de service, alors même que ce client a effectué 12 transferts en espèces entre novembre 2010 et décembre 2011 pour un montant total de 101,4 k€ ; M^m A14, employée de commerce, alors même que cette cliente a effectué 5 opérations de transferts de fonds entre le 14 janvier 2011 et le 15 octobre 2012 pour un montant total de 380 k€ ; M^m A16, viticultrice-arboricultrice, alors même que cette cliente a effectué 10 opérations de transferts de fonds en espèces, entre novembre 2010 et décembre 2011, pour un montant total de 22 k€ ; que le nombre d'opérations effectuées dans ces dossiers ne permet pas de considérer que ces clients s'adressaient à l'établissement dans le but exclusif de préparer ou de réaliser une opération ponctuelle au sens de l'article R. 561-10 du COMOFI ; qu'en outre, faute de considérer ces clients comme des clients en relation d'affaires conformément aux dispositions de l'article L. 561-2-1 du COMOFI, les informations relatives à la connaissance du client sont absentes et le dispositif de surveillance des opérations est défaillant ; que l'établissement n'a pas mis en œuvre à leur égard les mesures de vigilance adéquates qui s'appliquent aux clients en relation d'affaires ;

Considérant qu'ainsi que l'admet le représentant du Collège, il ressort des explications présentées en défense que les dossiers de MM. A15 et A17 ne permettent pas de caractériser une relation d'affaires au sens du deuxième alinéa de l'article L. 561-6 du COMOFI ; que si la BCDM fait valoir que les autres dossiers visés par la poursuite, M. A13, M^m A14 et M. A16 ont été qualifiés de relation d'affaires après que l'ACP eut publié en avril 2012 les « Lignes directrices relatives à la relation d'affaires et au client occasionnel », ce n'est qu'en décembre 2012 que cette requalification a été opérée ; qu'au demeurant, la relation de clientèle établie avec ces clients répondait, dès avant la publication des lignes directrices ci-dessus mentionnées, aux critères d'inscription dans la durée, de régularité ou de répétition des opérations, précisés par l'article L. 561-2-1 du COMOFI, qui caractérisent la relation d'affaires ; qu'en conséquence, dans le périmètre réduit à ces 3 dossiers, le grief est constitué ;

1.3. Sur le respect de l'obligation de détecter les personnes politiquement exposées (PPE)

Considérant que le 2° de l'article L. 561-10 du COMOFI prévoit que les entreprises assujetties appliquent des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6, lorsque le client est une personne résidant dans un autre État membre de l'Union européenne ou un pays tiers et qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un autre État ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ; que le III de l'article R. 561-20 du même code prévoit : « – Lorsque le client est une personne mentionnée à l'article R. 561-18 ou le devient au cours de la relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent l'ensemble des mesures de vigilance complémentaires suivantes, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 : (...) 2°/ La décision de nouer une relation d'affaires avec cette personne ne peut être prise que par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif ; 3°/ Elles recherchent, pour l'appréciation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction » ;

Considérant que, selon le **grief 3**, le rapport relève qu'« il est impossible à travers les dossiers examinés par l'IGACP d'affirmer que les diligences prévues en matière de détection et d'identification des clients présentant un caractère PPE sont effectuées par les agences » ; qu'en effet « beaucoup de dossiers ne contiennent aucun élément de preuve en la matière » ; que, par ailleurs, la faible précision des informations collectées en matière de profession ne permettait sans doute pas de filtrer efficacement les PPE ; que trois clients PPE dans la base clientèle de l'établissement (M. A18, ambassadeur du [pays T] en [pays Z], M. A19, parlementaire [du pays T], M. A20, ministre de l'environnement et du développement durable [du pays Y]) n'ont pas été détectés par l'établissement ; qu'« avant décembre 2011, les agences ne disposaient d'ailleurs d'aucun outil automatisé de détection » des PPE à l'entrée en relation d'affaires ou au cours de celle-ci ; que depuis, l'établissement a souscrit un abonnement à la base de données *Watchlist* commercialisée par Dow Jones ; que cependant, à la fin de la mission, il ne disposait toujours pas d'un outil de détection des PPE parmi les clients existants ; que dans sa réponse au projet de rapport l'établissement indique qu'il travaille depuis le 29 avril 2012 à « (...) la possibilité d'interfacer [sa base clientèle] Vbank avec *Watchlist* (...) » ; qu'en tout état de cause, à la date de la mission le dispositif de détection des PPE était défaillant ; que, faute de dispositif de détection adapté, il en résulte une défaillance dans la mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires prévues par le COMOFI à l'égard de clients PPE comme l'illustrent les dossiers des trois clients précités ; qu'en outre, l'établissement ne mettait pas en œuvre des mesures de vigilance complémentaires même dans le cas où il avait détecté une PPE (cf. le dossier de M. A21, client qui se prétendait le fils [d'un ancien président d'un État africain]) ;

Considérant que la recherche de l'appartenance des clients à la catégorie des PPE pour seulement 10 d'entre eux sur les 46 vérifiés par l'Inspection montre une grave carence de la BCDM à ce sujet ; que, si la BCDM invoque la mise en place d'une procédure prévoyant la consultation de la base de données *Watchlist*, celle-ci est datée du 19 décembre 2011, alors que la mission de vérification avait débuté depuis un mois ; que les rappels de la Conformité de la BCDM aux directeurs d'agences sur la nécessité d'effectuer des contrôles sur les PPE sont sans conséquence sur le grief, dès lors qu'il n'ont pas été suivis d'effet ; que si la solution informatique de consultation de listes de PPE est aujourd'hui opérationnelle, cela ne peut s'analyser que comme une régularisation, alors que, dans sa réponse au rapport, l'établissement indiquait avoir entamé les contacts à ce sujet le 29 mars 2012 seulement ; que la BCDM ne conteste pas que la qualité de PPE des clients A18, A19 et A20 aurait dû être détectée ; que les diligences accomplies au sujet de ces dossiers (fermeture du compte de M. A9 le 12 mars 2012 et envoi d'une DS, mention de la qualité de PPE au dossier des 2 autres clients) s'analysent de la même façon ; que, de même, alors que la mise en place d'un dispositif approprié de détection des PPE aurait permis de constater que le client A21 n'avait aucun lien de parenté avec [un ancien président d'un État africain], une telle erreur vient au soutien du grief sur les carences du dispositif de détection des PPE à la date du contrôle ; que le grief 3 est donc établi ;

1.4. Sur le respect de l'obligation de déclarer des sommes ou des opérations suspectes au service Tracfin ou à tout le moins d'effectuer un examen renforcé

Considérant que, selon le I de l'article L. 561-15 du COMOFI, les établissements assujettis sont tenus de 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 participent au financement du terrorisme ; que selon le II de l'article L. 561-15 de ce code, par dérogation au I, ils doivent en outre déclarer à ce service les sommes ou les opérations dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret ; que, parmi les critères énumérés par l'article D. 561-32-1 du COMOFI, figurent : « (...) / 3° Le recours à l'interposition de personnes physiques n'intervenant qu'en apparence pour le compte de sociétés ou de particuliers impliqués dans des opérations financières ; / 4° La réalisation d'opérations financières incohérentes au regard des activités habituelles de l'entreprise ou d'opérations suspectes dans des secteurs sensibles aux fraudes à la TVA de type carrousel, tels que les secteurs de l'informatique, de la téléphonie, du matériel électronique, du matériel électroménager, de la hi-fi et de la vidéo ; / 5° La progression forte et inexplicquée, sur une courte période, des sommes créditées sur les comptes nouvellement ouverts ou jusque-là peu actifs ou inactifs, liée le cas échéant à une augmentation importante du nombre et du volume des opérations ou au recours à des sociétés en sommeil ou peu actives dans lesquelles ont pu intervenir des changements statutaires récents ; / 6° La constatation d'anomalies dans les factures ou les bons de commande lorsqu'ils sont présentés comme justification des opérations financières, telles que l'absence du numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, du numéro SIREN, du numéro de TVA, de numéro de facture, d'adresse ou de dates ; / 7° Le recours inexplicqué à des comptes utilisés comme des comptes de passage ou par lesquels transitent de multiples opérations tant au débit qu'au crédit, alors que les soldes des comptes sont souvent proches de zéro ; / 8° Le retrait fréquent d'espèces d'un compte professionnel ou leur dépôt sur un tel compte non justifié par le niveau ou la nature de l'activité économique ; / 9° La difficulté d'identifier les bénéficiaires effectifs et les liens entre l'origine et la destination des fonds en raison de l'utilisation de comptes intermédiaires ou de comptes de professionnels non financiers comme comptes de passage, ou du recours à des structures sociétaires complexes et à des montages juridiques et financiers rendant peu transparents les mécanismes de gestion et d'administration (...) ; / 15° Le dépôt par un particulier de fonds sans rapport avec son activité ou sa situation patrimoniale connues ; (...) » ; que le II de l'article L. 561-10-2 du COMOFI impose aux établissements d'effectuer un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite ; que, dans ce cas, les établissements se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie ;

Considérant que selon le **grief 4**, M. A22, en relation d'affaires avec l'établissement depuis 2006, dispose d'un compte professionnel (auto-entrepreneur) et d'un compte personnel ; qu'il existe une incertitude sur la profession du client puisqu'un document d'un cabinet d'expertise comptable indique qu'il est auto-entrepreneur, un document de l'INSEE précise qu'il s'agit d'une entreprise de conseil, et la fiche d'ouverture de compte indique « restaurateur » ; que plusieurs opérations de dépôts d'espèces ont été enregistrées, entre novembre 2010 et novembre 2011, sur le compte professionnel (11 opérations) pour un montant total de 41 k€ et 14 opérations pour un montant total de 70 k€ sur le compte personnel ; que, par ailleurs, « un document du (commissaire aux comptes) précise que les revenus pour 2010 s'établissaient à 35 k€ » ; que le client a fait l'objet d'une mise en examen en février 2012 (dossier X) ; que son dossier ne contient aucune justification relative aux opérations en espèces ou à l'origine des fonds déposés sur ce comptes ; que la BCDM n'a pas été en mesure d'apporter des éléments de justification sur les mouvements en espèces, ni sur l'utilisation du compte personnel ;

Considérant que les déclarations de la BCDM sur sa détermination à mettre à jour sa base de données clients afin de mettre fin aux relations d'affaires dans le cadre desquelles elle ne dispose pas d'informations suffisantes pour respecter ses obligations de vigilance, pas plus que la clôture des comptes de ce client en février 2013 et l'envoi, après le contrôle également, d'une DS à Tracfin, n'ont de conséquence sur la constitution du grief ; que le manquement par l'établissement à ses obligations déclaratives résultant des dispositions du I de l'article L. 561-15 du COMOFI est établi ;

Considérant que, selon le **grief 5**, la société B9 est une entreprise de peinture, dont le compte, ouvert en juin 2010 et clos en mai 2011, a enregistré sur une courte période de 6 mois, entre novembre 2010 et mai 2011, un nombre très important de chèques émis et crédités sur le compte, soit 91 chèques émis pour un montant total de 853 k€, d'un montant unitaire supérieur à 5 k€, et 49 chèques crédités sur le compte pour un montant cumulé de 308 k€; que le dossier client comporte une alerte du gestionnaire, transmise à la conformité, en raison « (...) *du volume très important de chèques émis et reçus* » mais pas d'élément relatif à l'origine des fonds ou à la justification économique des opérations en lien avec l'activité de l'entreprise; qu'il est indiqué à cet égard que la conformité « (...) *a détecté durant la mission l'existence de fausses factures (émise par « Maître Y ») (...)* »;

Considérant que si le compte de la société B9 a été clôturé le 5 mai 2011 faute pour l'agence gestionnaire (Mantes-la-Jolie) de pouvoir suivre les mouvements bancaires et l'origine des fonds, aucune DS n'a été effectuée à cette période; que le 24 mai 2013, soit longtemps après la fin de la mission de contrôle, une DS a été adressée à Tracfin; que la simple clôture d'un compte sur lequel sont enregistrées des opérations incohérentes avec les informations dont dispose un établissement, sans envoi d'une DS à Tracfin, ne répond pas au grief et constitue une réaction inappropriée en ce qu'elle permet à l'intéressé, par l'entremise d'autres établissements, de continuer à effectuer des opérations susceptibles d'entrer dans le champ de l'article L. 561-15 du COMOFI sans que cela soit connu; qu'ainsi que le relevait la notification de griefs, les opérations enregistrées sur ce compte pouvaient, sans préjudice d'autres qualifications, entrer dans le champ des critères 5 et 6 de l'article D. 561-32-1; que le grief est établi;

Considérant que, selon le **grief 6**, la SARL B10 est une entreprise du bâtiment dont le compte, ouvert en mai 2011, a enregistré jusqu'en novembre 2011 plusieurs mouvements de montants significatifs: des chèques émis (79 opérations) pour un montant total de 1 128 k€ et des chèques crédités sur le compte (32 opérations) pour un montant cumulé de 743 k€ ainsi que des virements émis (48) et crédités sur le compte (12) pour un montant total respectivement de 995 k€ et de 265 k€; que le dossier client ne comporte aucune facture ni aucun autre élément permettant de justifier les opérations enregistrées sur le compte; qu'il ne comporte pas davantage d'élément permettant d'apprécier la situation financière de la société; que, parmi les explications complémentaires obtenues par l'Inspection, il apparaissait que le compte a fait l'objet d'un droit de communication exercé par Tracfin le 30 septembre 2011; que le contrôle permanent « (...) *a mis en évidence le fonctionnement atypique du compte du client en septembre 2011 (compte alimenté par des remises de chèques et des virements de montants élevés - Chèques émis au profit de particuliers portant le même nom* »; qu'une demande de la conformité le 3 octobre 2011 demandant « (...) *au chef d'agence d'être vigilant quant aux opérations et de réclamer tous les justificatifs. L'agence n'ayant pas obtenu de réponses satisfaisantes de la part du client (...)* »; que la conformité « *a détecté durant la mission l'existence de fausses factures (émises par Maître Y) (...)* »;

Considérant que l'exercice par Tracfin au sujet de ce dossier de son droit de communication le 30 septembre 2011 n'exonérait pas la BCDM du respect de ses obligations déclaratives; que, pour les raisons ci-dessus indiquées, l'interruption d'une relation d'affaires, dans ce cas le 20 janvier 2012, ne peut constituer un substitut à l'envoi d'une DS à Tracfin; que la DS finalement envoyée à Tracfin le 24 mai 2013, est postérieure à la notification de griefs; qu'au regard de l'incohérence entre les opérations effectuées au sujet desquelles la BCDM ne disposait d'aucun justificatif et la connaissance qu'elle avait de son client, le grief est établi;

Considérant que, selon le **grief 7**, le compte de la société d'import-export de véhicules B11, ouvert en mai 2011, a été crédité, jusqu'en novembre 2011, à la suite de 141 remises de chèques pour un montant total de 1 381 k€ et de 66 dépôts d'espèces pour un montant total de 237 k€; qu'il a été débité à la suite de l'émission de 350 chèques d'un montant total de 1 668 k€; que plusieurs dépôts d'espèces ont été effectués le même jour (exemples: 8 900 € le 22 mars en 3 dépôts; 8 000 € le 7 juillet en 3 dépôts; 9 500 € le 15 septembre en 2 dépôts; 10 450 € le 17 octobre en 2 dépôts, etc., le 28 octobre, le 15 décembre, le 19 décembre dépôts d'espèces de 23 200 € en 2 fois); que le dossier client comporte des copies de chèques mais aucune information sur la justification ou l'origine des fonds;

Considérant que si la BCDM indique que sa cliente exerce une activité de négoce de véhicules d'occasion et qu'à ce titre, elle achète des lots de voitures à des concessionnaires, ces véhicules étant ensuite revendus à des particuliers, le rapport d'inspection relevait que le dossier papier ne comportait aucun bilan ni compte rendu d'entretien ; qu'en l'absence d'éléments précis et documentés, 5 alertes pour des dépôts d'espèces supérieurs à 8 000 € ont pourtant été classées sans suite par le responsable, la BCDM faisant valoir la cohérence des opérations sur chèques et espèces avec l'activité du client ; que cependant la BCDM aurait dû, alors qu'elle enregistrerait des opérations atypiques sur le compte de ce client et n'a recueilli qu'*a posteriori* des éléments précis sur son activité, procéder à l'envoi d'une DS ; que le manquement aux obligations déclaratives est établi ;

Considérant que, selon le **grief 8**, B12 exerce une activité de vente en gros de matériel de téléphonie ; que son compte, ouvert en mars 2010, a enregistré, entre novembre 2010 et novembre 2011, notamment 441 dépôts d'espèces pour un montant total de 2 286 k€ qui ont généré 66 alertes de l'outil de surveillance AML pour des dépôts d'espèces de montant unitaire supérieur à 8 k€, toutes classées sans suite par l'agence et une alerte classée sans suite par le responsable de la conformité ; que le dossier client ne contient aucune facture ni aucun élément relatif à la justification ou l'origine des fonds des opérations de dépôt d'espèces ; que les demandes d'informations du contrôle interne n'ont pas reçu de réponse et que, selon les informations communiquées à la mission par le chef d'agence, « *le compte B12 serait un compte collecteur, qui collecterait des dépôts d'espèces des clients sur toute la France* » ces derniers effectuent les dépôts d'espèces (...) directement sur le compte de B12 sur tout le réseau de la BCDM » ;

Considérant que les éléments dont disposait la BCDM ne suffisent pas à déterminer les raisons des mouvements d'espèces enregistrés sur ce compte ; qu'il est constant que le compte de la société B12 a effectivement été clôturé le 26 mars 2012, après que cette société eut été placée en redressement judiciaire, et qu'aucune DS n'a été effectuée à Tracfin avant le 24 mai 2013 soit après la mission de contrôle ; que cette DS, qui est en tout état de cause tardive, n'est pas de nature à remettre en cause le grief ; que la fréquence et le montant de ces dépôts d'espèces ne s'expliquant pas par le niveau ou la nature de l'activité économique du client, celui-ci est établi ;

Considérant que, selon le **grief 9**, B7 est une société gabonaise d'aconage en relation d'affaires avec l'établissement depuis juillet 2001, dont le dirigeant, M. A8 détient également un compte personnel à l'agence teneur du compte de cette société ; que le compte en euros de la [société] B7 a enregistré 10 opérations de dépôts en espèces pour un montant total de 437 k€, dont 3 dépôts effectués le 24 janvier 2011, pour un montant de 67 k€ ; que ce compte a également enregistré 52 virements en émission pour un montant cumulé de 775 k€ notamment émis au profit des sociétés de commerce d'automobiles W et SA V, ainsi que des virements entre le compte de la société et le compte personnel du dirigeant ; que le dossier client ne comporte pas d'élément de connaissance actualisée sur la situation financière de la société ni aucune facture ou autres documents relatifs à la justification économique des opérations ou l'origine des fonds ; que les alertes générées par l'outil de surveillance AML ont toutes été classées sans suite, dont une par le responsable de la conformité ; qu'en l'absence d'éléments justificatifs de ces mouvements ou de l'origine des fonds, l'établissement n'a pas effectué de DS auprès de Tracfin au titre du I de l'article L. 561-15 du COMOFI ou à tout le moins un examen renforcé au titre de l'article L. 561-10-2, alors même que la précédente DS, effectuée en 2002, est très ancienne ;

Considérant que, selon le **grief 10**, le client M. A8, dirigeant de la société B7, est en relation d'affaires avec la BCDM depuis juin 1994 ; que son compte en euros a enregistré, entre novembre 2010 et novembre 2011, 12 dépôts d'espèces pour un montant cumulé de 97 k€ dont 5 de plus de 8 k€ ainsi que plusieurs virements reçus pour un montant total de 147 k€ ; que le dossier client ne comporte pas d'éléments de connaissance actualisée sur son activité, ses revenus ou son patrimoine, ni d'éléments justificatifs des mouvements ou de l'origine des fonds s'agissant des dépôts d'espèces et des virements en provenance de l'étranger, notamment un virement de 75 k€ qui correspondrait à un paiement de dividende en provenance de l'étranger ; que plusieurs alertes générées par l'outil de surveillance AML dont 5 pour des opérations de dépôt d'espèces supérieurs à 8 k€ ont été classées sans suite par l'agence ; qu'une DS a été effectuée auprès de Tracfin en 2006 ; que les opérations effectuées n'ont pas fait l'objet d'une DS au titre du I de l'article L. 561-15 ou à tout le moins d'un examen renforcé au titre de l'article L. 561-10-2, alors même que la DS

effectuée précédemment est ancienne ; que l'établissement a indiqué rechercher des informations complémentaires sur ce dossier auprès du client ;

Considérant que la BCDM, qui ne conteste pas le bien-fondé des griefs 9 et 10, a décidé de clôturer le compte de la [société] B7 et ceux de M. A8 le 31 janvier 2013, une DS ayant de plus été effectuée après la mission de contrôle ; que les opérations en espèces et les virements enregistrés sur ce compte auraient dû, en l'absence de justificatif et alors que le dossier de la BCDM concernant la [société] B7 ne contenait ni bilan récent ni facture et que les éléments relatifs à l'activité et au revenu de M. A8 n'avaient pas été actualisés, donner lieu à l'envoi d'une DS à Tracfin sans attendre 2013 ; que les griefs 9 et 10 sont donc établis ;

1.5 Sur la vigilance exercée et le respect de l'obligation d'examen renforcé

Considérant que le I de l'article L. 561-10-2 du COMOFI prévoit que, lorsque le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par un client, un produit ou une transaction leur paraît élevé, les personnes assujetties renforcent l'intensité des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 de ce code ; que les dispositions ci-dessus rappelées du 2° de l'article L. 561-10-2 du COMOFI imposent aux établissements d'effectuer un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite ; que dans ce cas, ils se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie ;

Considérant que, selon le **grief 11**, M. A20, client non résident, ministre de l'environnement et du développement durable [du pays Y], qui est entré en relation d'affaires avec la BCDM en juin 2011, a reçu un virement de 445 k€ sur son compte, sans qu'aucun élément ne permette de justifier l'origine des fonds ; que son dossier ne comporte aucune information permettant d'apprécier les ressources ou le patrimoine du client ; que ce virement n'a pas donné lieu à un examen renforcé ; qu'à la suite de la mission, un courrier de clôture du compte a été adressé au client le 12 mars 2012 ;

Considérant que la BCDM ne conteste pas le bien-fondé du grief ; que la réception, sur le compte du client, d'un virement de 445 k€ constitue, au regard du fonctionnement de ce compte, une opération atypique qui aurait dû être analysée ; qu'à son sujet, le défaut d'examen approfondi est à rapprocher du défaut de détection de la qualité de PPE de l'intéressé ; que la décision de clôture du compte est sans influence sur la constitution du grief ; que le grief est établi ;

Considérant que, selon le **grief 12**, M. A21, notaire, de nationalité gabonaise, non résident, entré en relation d'affaires avec la BCDM en septembre 2009, dispose d'un compte joint en euros qui a enregistré, entre novembre 2010 et novembre 2011, 4 virements d'un montant total de 76 k€ émis au bénéfice de la même personne physique, ainsi que plusieurs chèques émis pour un montant total de 28 k€ ; que le client prétendait être le fils [d'un ancien président d'un État africain] ; que les opérations effectuées n'ont donné lieu à aucune vigilance particulière alors même que le dossier client établi par l'établissement portait cette mention ; qu'il ne contient aucun élément relatif à la justification économique de ces opérations ; qu'à la suite de la mission, la BCDM a annoncé à ce client, par un courrier en date du 12 mars 2012, qu'elle allait clôturer son compte ;

Considérant que la BCDM ne conteste pas le bien-fondé du grief ; que les opérations reprochées par la lettre de griefs, qui étaient atypiques, auraient dû donner lieu à un examen approfondi permettant d'en comprendre la justification économique ; que la clôture de ce compte peu avant la fin de la vérification ne peut permettre de régulariser un défaut d'examen approfondi d'opérations atypiques qui y ont été enregistrées ; que le grief est établi ;

Considérant que, selon le **grief 13**, les comptes personnels de 5 employés de l'ambassade du [pays T] à Paris ont enregistré, entre novembre 2010 et novembre 2011, plusieurs dépôts et retraits d'espèces ainsi que d'autres opérations (virements, remises de chèques), respectivement : 10 opérations de dépôt d'espèces pour un montant total de 138 k€ et 3 opérations de retrait en espèces d'un montant total de 31 k€ (dossier

M. A23) ; des opérations de dépôt en espèces pour 22 k€ un virement reçu du client lui-même d'un montant de 61 k€ et deux virements émis pour un montant cumulé de 40 k€ (dossier M. A24) ; 12 opérations de dépôt d'espèces pour un montant total de 194 k€ et la remise de plusieurs chèques (11 opérations) pour un montant cumulé de 168 k€ (dossier M. A10) ; 16 opérations de dépôt d'espèces pour un montant total de 57 k€ dont une opération de dépôt d'espèces de 18 k€ ainsi que des virements en réception (14 opérations) pour un montant cumulé de 287 k€ (dossier M. A11) ; des opérations de dépôt pour un montant total de 26 k€ et de retrait d'espèces pour 33 k€ (dossier M. A25) ; que ces comptes personnels ont été utilisés pour les besoins des opérations de l'ambassade contrairement au fonctionnement normal d'un compte de client particulier ; que le dossier de ces 5 clients ne comporte aucun élément justificatif des opérations qui n'ont pas donné lieu à un examen renforcé, la relation d'affaires n'ayant de plus pas fait l'objet d'une vigilance renforcée ; que la BCDM a indiqué vouloir mettre un terme au fonctionnement anormal de comptes de particuliers utilisés pour le fonctionnement de l'ambassade du [pays T] à Paris ;

Considérant que l'établissement ne conteste pas le bien-fondé du grief et que les mesures intervenues après le contrôle, telles que des entretiens avec les intéressés et l'ouverture d'un compte dans les livres de la BCDM demandée par l'ambassade du [pays T] le 20 février 2013, ne sont pas de nature à remettre en cause les constats du rapport sur l'utilisation de comptes de particuliers pour enregistrer des opérations effectuées pour le compte d'une ambassade, dans des circonstances et pour des motifs qui auraient dû être analysés ; que le grief est établi ;

Considérant que, selon le **grief 14**, la SARL B13, qui exerce son activité dans le domaine du bâtiment et de la peinture, a ouvert en mars 2011 un compte sur lequel ont été enregistrées, entre cette date et novembre 2011, plusieurs remises de chèques (31 opérations) pour un montant total de 1 085 k€ dont 19 chèques d'un montant supérieur ou égal à 25 k€ ainsi que plusieurs chèques émis pour un montant cumulé de 1 184 k€ (374 opérations) ; que le dossier client de cette société ne contient aucun élément justificatif des chèques reçus et émis et notamment concernant 9 chèques émis entre le 22 et le 31 mars 2011 et encaissés en Espagne ; que pourtant, ces opérations n'ont pas fait l'objet d'un examen renforcé ; que le compte serait en cours de clôture ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le compte de la société B13 a été clôturé le 23 septembre 2011, soit avant le début de la mission de contrôle le 15 novembre 2011 ; que, cependant, la simple clôture du compte, en l'absence de tout examen approfondi des opérations qui y ont été enregistrées, ne suffit pas à assurer le respect des obligations de vigilance de l'établissement ; que ce respect ne peut, au regard des dispositions du 2° de l'article L. 561-10-2, être vérifié que si des justificatifs des diligences entreprises sont conservés par l'établissement mis en cause ; que le grief est établi ;

Considérant que, selon le **grief 15**, M. A26, en relation d'affaires avec l'établissement depuis décembre 2009, dispose de deux comptes dont un sur livret ; qu'entre novembre 2010 et novembre 2011, le premier a enregistré un virement reçu de 120 k€ en provenance d'un compte ouvert auprès [d'un établissement bancaire en France], et le second a été ouvert en septembre avec 150 k€ ; que le dossier client et les explications du chef d'agence apparaissent incohérentes quant à la profession du client, « *DG* », « *professeur d'arabe* », « *producteur de film et de séries TV en Tunisie* » ; qu'aucun élément justificatif des mouvements ou de l'origine des fonds ne figure dans le dossier client ou n'est fourni par l'établissement ; que, selon le **grief 16**, M. A27, particulier non résident, en relation d'affaires avec la BCDM depuis novembre 2004 dispose de comptes qui ont enregistré, entre novembre 2010 et novembre 2011, plusieurs opérations de dépôt d'espèces d'un montant total de 18 k€ (3 opérations sur le compte en euros) et de 27 k€ (2 opérations sur le compte épargne) ainsi que des virements débiteurs (8 opérations) d'un montant cumulé de 37 k€ (sur le compte épargne) et des virements créditeurs (8 opérations) d'un montant cumulé de 37 k€ (sur le compte en euros) ; qu'aucun élément justificatif des mouvements ou de l'origine des fonds ne figure dans le dossier de ces 2 clients ; que, selon une information rendue publique le 23 janvier 2011, M. A27 et son fils A28 ont fait l'objet d'une arrestation au motif que le premier se serait livré depuis plusieurs années à un trafic d'armes, sans que cet élément d'alerte n'ait été pris en compte et suscité une vigilance particulière ; que les opérations effectuées n'ont pas fait l'objet d'un examen renforcé ; que l'établissement a indiqué que des informations complémentaires sur les virements vont être demandées au client ;

Considérant, s'agissant des griefs 15 et 16, que si la BCDM indique avoir clôturé les comptes de MM. A27 et A28 le 31 janvier 2013, après la diffusion d'une information concernant l'arrestation de ces clients, les mouvements atypiques enregistrés sur ces 2 comptes auraient dû, à tout le moins, donner lieu à un examen approfondi ; que les griefs 15 et 16 sont établis ;

1.6. Sur la surveillance de clients ayant fait l'objet de déclarations de soupçon

Considérant que le I de l'article L. 561-10-2 du COMOFI prévoit que, lorsque le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par un client, un produit ou une transaction leur paraît élevé, les personnes assujetties renforcent l'intensité des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 de ce code ;

Considérant que, d'après le **grief 17**, l'examen par la mission d'inspection de 8 relations d'affaires ayant fait l'objet d'une DS révèle que parmi eux, 3 (MM. A29, A30 et A31) n'ont ensuite fait l'objet d'aucun renforcement de l'intensité des mesures de vigilance alors même que leurs comptes ont enregistré après de nouvelles opérations ; que les comptes de 4 autres clients ayant fait l'objet d'une DS ont été mis sous surveillance par l'établissement ;

Considérant que la BCDM ne répond pas au grief en justifiant, au sujet de ces dossiers, l'absence d'envoi d'une DS complémentaire, ce qui ne lui est pas reproché ; que les mesures complémentaires résultant du placement sous surveillance dans le module LCB-FT de l'outil *VBank*, dans le cadre du « programme ACP », postérieur au contrôle, des comptes de ces clients apparaissent comme autant de mesures de régularisation, qui restent sans incidence sur la réalité du manquement ; que le grief est établi ;

2. Sur le fonctionnement du dispositif de contrôle interne

2.1. Sur l'insuffisance des moyens affectés au contrôle de la conformité et en matière LCB-FT

Considérant que le a) de l'article 6 du règlement 97-02 du CRBF modifié prévoit que, selon des modalités adaptées à la taille et à la nature des activités des établissements assujettis, le contrôle permanent de la conformité, de la sécurité et de la validation des opérations réalisées est assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, outre par des agents exerçant des activités opérationnelles, par certains agents, au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à cette fonction ; que l'article 9 alinéa 1 de ce règlement 97-02 prévoit que les entreprises assujetties s'assurent que le nombre et les moyens mis à la disposition des personnes réalisant les contrôles permanents sont adaptés aux activités, à la taille et aux implantations de l'entreprise ;

Considérant que, selon le **grief 18**, les moyens humains dédiés au contrôle de la conformité, à savoir la directrice juridique et conformité et un responsable conformité, soit deux personnes, sont insuffisants au vu de leurs missions, « (...) notamment si l'on compare par rapport au domaine des contrôles permanents qui, pour le même périmètre, compte une personne supplémentaire » ; qu'en outre, en date du 1^{er} juillet 2011, le responsable de la conformité ayant été nommé chef du département recouvrement et contentieux, la directrice juridique et conformité assurait seule la fonction de la conformité et assurait également celles de responsable juridique et de la cellule LCB-FT ce qui ne lui permettait pas de se consacrer à plein temps aux missions relevant de la conformité ; que la responsable de la direction juridique et de la conformité a « (...) informé de cette situation (i.e. l'insuffisance des moyens de la cellule LCB-FT) la Direction générale de l'établissement et son comité d'audit, notamment par le biais des rapports conformité établis pour les séances du comité d'audit des 24 février et 21 septembre 2011 » ;

Considérant que l'infraction aux articles 6 a) et 9 alinéa 1 du règlement 97-02 du CRBF n'est pas contestée par la BCDM qui, dans ses observations en défense, demande qu'il soit tenu compte des mesures de régularisation qu'elle indique avoir commencé à mettre en œuvre courant 2011, pour partie avant le début de la mission de contrôle sur place et au cours de celle-ci ; qu'elle affirme que ces mesures ont été renforcées

en 2012 ; que la BCDM demande qu'il en soit tenu compte dans l'appréciation du grief ; que, toutefois, celui-ci est établi ;

2.2. Sur l'insuffisance des moyens du contrôle périodique

Considérant que le b) de l'article 6 du règlement 97-02 du CRBF modifié selon lequel le contrôle périodique de la conformité des opérations, du niveau de risque effectivement encouru, du respect des procédures, de l'efficacité et du caractère approprié des dispositifs de contrôle permanent est assuré au moyen d'enquêtes par des agents au niveau central et, le cas échéant, local, autres que ceux en charge du contrôle permanent ; que, selon l'alinéa 2 de l'article 9 du règlement 97-02 du CRBF modifié, les entreprises assujetties doivent disposer de moyens suffisants affectés au contrôle périodique ;

Considérant que selon le **grief 19**, les moyens du contrôle périodique sont insuffisants pour mener à bien les contrôles des opérations et des procédures internes, alors même que le périmètre à couvrir s'est étendu, en particulier depuis 2007 au regard du nombre de succursales européennes porté de 1 à 6, du nombre d'agences françaises et européennes qui a été multiplié par 7, et des effectifs de ces établissements et implantations, multipliés par 5 ; que dans le même temps l'effectif du contrôle périodique, deux personnes, est resté inchangé ; qu'à cet égard, le comité d'audit lors d'une réunion de février 2011 « a rappelé l'obligation de renforcer l'effectif de la fonction Audit pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions » ; que quelques mois plus tard, le comité d'audit le signale à nouveau lors d'une réunion de septembre 2011 : « (...) l'Audit interne comporte 2 agents y compris le responsable de l'Audit interne alors que le champ d'intervention de cette fonction s'étend à 37 agences en plus des succursales. Sur ce plan, Chaâbi Bank s'est engagée à l'égard de la Banque de France de doter cette fonction d'au moins 4 auditeurs » ; que malgré l'inscription par la direction générale de recrutements d'auditeurs au plan moyen terme 2011-2013, la recommandation du comité d'audit n'avait toujours pas reçu de début d'exécution à la fin de la mission d'inspection ;

Considérant que, si l'insuffisance des moyens du contrôle périodique avait bien été détectée par le département de l'audit interne en 2009, la BCDM s'était alors contentée de renforcer les moyens affectés à cette fonction en recrutant une personne seulement, dont le contrat à durée déterminée n'a de plus pas été renouvelé fin 2010 ; que le renforcement des effectifs de l'Audit interne n'est véritablement intervenu qu'à partir de 2011 et s'est poursuivi pour atteindre 5 personnes en mai 2013 ; que le grief est donc établi ;

Conclusion

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'à la date du contrôle, la BCDM n'avait toujours pas, près de trois ans après la publication de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009, adapté de manière satisfaisante son dispositif LCB-FT aux exigences résultant de la transposition de la 3^e directive anti-blanchiment ; qu'ainsi, la connaissance qu'elle avait de ses clients, tant au stade de l'entrée en relation d'affaires qu'après, était lacunaire (grief 1) ; que certaines relations d'affaires étaient analysées à tort comme des clients occasionnels (grief 2) et que la BCDM ne s'était pas dotée des moyens permettant de détecter les PPE et donc d'analyser leurs opérations de manière appropriée (grief 3) ; qu'elle a également manqué à ses obligations déclaratives ou de vigilance (griefs 4 à 16) ; qu'enfin, les moyens affectés aux contrôles, permanent et périodique, étaient insuffisants (griefs 18 et 19) ; qu'il convient cependant de prendre en compte la prise de conscience de ces carences, qui a abouti au remplacement des dirigeants responsables de la BCDM, mais aussi à la mise en œuvre par celle-ci d'un programme ambitieux de remise à niveau de ce dispositif, explicité au cours de l'audience par la nouvelle direction générale, entraînant pour l'établissement un coût significatif et devant aboutir en juin 2014 ; que sans qu'ils puissent conduire à remettre en cause les carences constatées, de tels éléments sont de nature à modérer le niveau des sanctions qu'il convient de prononcer ; qu'ainsi, le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 1 M€ est adapté au regard de la gravité des faits et des mesures de régularisation entreprises et tient compte de l'assise financière de la BCDM qui, si elle a réalisé en 2012 un résultat net de 25 k€ seulement, disposait, à la fin de ce même exercice, de 40,5 M€ de fonds propres ;

Considérant que le préjudice résultant d'une publication de la présente décision sous une forme nominative ne paraît pas disproportionné au regard du nombre et de la nature des faits reprochés, qui portent notamment sur un nombre significatif de dossiers individuels ; qu'une telle publication n'est pas susceptible de perturber les marchés financiers ; qu'il y a donc lieu de publier la présente décision sous forme nominative ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est prononcé un blâme à l'encontre de la BCDM, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 1 million d'euros.

Article 2 : La présente décision sera publiée au registre de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et pourra être consultée au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission des sanctions

[Rémi BOUCHEZ]
Conseiller d'État

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 à l'article L. 612-16, IV, du Code monétaire et financier.