

BANQUE POPULAIRE
CÔTE D'AZUR
Procédures n^{os} 2012-04 et 2012-04 bis

Le Conseil d'Etat a rejeté le recours formé
par la Banque populaire Côte-d'Azur
contre la décision de la Commission
du 10 janvier 2013 par un arrêt du 15 décembre 2014.

Blâme et sanction
pécuniaire de 500 000 euros

Audience du 18 décembre 2012
rendue le 10 janvier 2013

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 10 mai 2012 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) informe la commission de ce que le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a décidé, lors de sa séance du 3 mai 2012, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la BANQUE POPULAIRE CÔTE D'AZUR (ci-après BPCA), enregistrée sous le numéro 2012-04 ;

Vu la notification de griefs du 10 mai 2012 ;

Vu les mémoires distincts déposés dans la procédure n° 2012-04 bis les 2 juillet, 8 octobre et 29 novembre 2012, par lesquels la BPCA demande à la commission de transmettre au Conseil d'État trois questions prioritaires de constitutionnalité (ci-après QPC), tirées respectivement de l'absence de prescription des infractions disciplinaires, de la non-séparation des fonctions de poursuite et d'instruction au sein de l'ACP et de l'absence de disposition interdisant à l'auteur de la saisine de participer au délibéré de la Commission des sanctions ;

Vu le mémoire distinct du 10 septembre 2012, par lequel M. Olivier FOUQUET, représentant du Collège de l'ACP, conclut à l'irrecevabilité de la QPC soulevée par la BPCA et, subsidiairement, à son manque de sérieux ;

Vu les mémoires en défense déposés dans la procédure n° 2012-04 les 2 juillet, 8 octobre et 5 novembre 2012 et les pièces qui les accompagnent, par lesquels la BPCA (i) demande à la Commission des sanctions, à titre liminaire, d'une part, de surseoir à statuer jusqu'à la purge de la procédure relative à la première QPC dont elle l'a saisie et enregistrée sous le n° 2012-04 bis et, d'autre part, d'annuler la procédure disciplinaire engagée par le collège pour divers motifs liés à la procédure, (ii) soutient, au fond, que les griefs notifiés manquent de fondement en droit comme en fait et (iii) sollicite la publicité des débats relatifs aux exceptions de procédure précitées, ainsi que de la décision à intervenir ;

Vu les mémoires des 10 septembre et 23 octobre 2012, par lesquels M. Olivier FOUQUET, représentant du Collège de l'ACP, (i) conclut au rejet des exceptions de procédure soulevées par la BPCA, (ii) maintient l'ensemble des griefs notifiés et (iii) rappelle que la publicité de l'audience est la règle, sous réserve de la décision du Président de la commission d'interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de l'audience dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public, de la sécurité nationale ou lorsque la protection des secrets des affaires ou de tout autre secret protégé par la loi l'exige ;

Vu l'audition de la BPCA, représentée par M. Jean-François COMAS, son directeur général, en date du 16 octobre 2012 ;

Vu les courriers du 15 novembre 2012 convoquant les parties et les informant de la composition de la Commission des sanctions ;

Vu le rapport du 15 novembre 2012 de M. Charles CORNUT, rapporteur, dans lequel celui-ci considère que la QPC est irrecevable et que les autres exceptions de procédure soulevées par la BPCA ne peuvent qu'être écartées ; que les griefs relatifs aux obligations de déclaration de soupçon (ci-après DS) initiale à Tracfin sont établis sauf dans trois cas pour lesquels, respectivement, le périmètre du grief est réduit, c'est seulement un manquement à l'obligation de vigilance constante qui est caractérisé et, enfin, le grief est écarté [I dans la numérotation de la lettre de griefs] ; que le grief relatif à un défaut de DS complémentaire et de vigilance constante doit être écarté [II] ; que les griefs relatifs à l'obligation de vigilance constante et à la connaissance des clients sont établis, qu'ils se rapportent aux moyens humains [III 2)], techniques [III 3)] ou au gel des avoirs [III 4)] ; que ceux qui se rapportent à des dossiers individuels le sont également, étant précisé que le périmètre du grief relatif à un dossier est réduit [III 1)] ; qu'enfin, les griefs relatifs aux procédures internes [IV], aux obligations de vigilance en matière de chèques [V], au questionnaire QLB 3 [VI], au dispositif de contrôle interne LCB-FT [VII] et au risque de non-conformité [VIII] sont également établis ;

Vu les observations présentées le 29 novembre 2012 sur le rapport de M. Charles CORNUT, par lesquelles la BPCA (i) prend acte de la réduction du périmètre ou de l'abandon de certains griefs par le rapporteur mais persiste à demander que la commission déclare non fondés l'ensemble des griefs et (ii) reprend ses précédentes conclusions quant à l'impossibilité pour l'ACP de poursuivre la procédure, en conséquence de la décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution l'ensemble des articles du Code monétaire et financier (ci-après COMOFI) relatifs aux pouvoirs de contrôle et de sanction de l'ex-Commission bancaire (ci-après CB) ;

Vu les autres pièces du dossier et notamment le rapport d'inspection du 2 avril 2008 de M. Thierry MERGEN, inspecteur de la Banque de France, à la suite du contrôle effectué sur place du 29 octobre 2007 au 11 janvier 2008 ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son article 61-1 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu le Code de justice administrative (ci-après CJA), notamment son article L. 311-4 ;

Vu le COMOFI, dans ses versions applicables aux faits reprochés ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 23-1 et 23-2, alinéa 1^{er} ;

Vu l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance, notamment son article 22, III, 2° ;

Vu la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière (ci-après LRBF) ;

Vu le décret n° 2011-769 du 28 juin 2011 relatif à certaines compétences de l'Autorité de contrôle prudentiel ;

Vu le règlement n° 91-07 du 15 février 1991 du Comité de la réglementation bancaire (CRB) relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants (ci-après règlement du CRB n° 91-07) ;

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

Vu le règlement n° 2002-01 du 18 avril 2002 du CRBF relatif aux obligations de vigilance en matière de chèques aux fins de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après règlement du CRBF n° 2002-01) ;

Vu l'instruction n° 2000-09 du 18 octobre 2000 de la CB relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment des capitaux et du financement des activités terroristes ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACP, composée de M. Rémi BOUCHEZ, exerçant la fonction de Président dans la présente procédure, ainsi que de MM. Pierre FLORIN et Jean-Claude HASSAN, membres de la commission ;

Après avoir décidé de faire droit à la demande de la BPCA tendant à ce que l'audience ne soit publique qu'en ce qui concerne les questions préalables et entendu, lors de sa séance du 18 décembre 2012 :

- M. Charles CORNUT, rapporteur, assisté de M. Jean-Manuel CLEMMER et de M^{me} Aline WALEFFE, adjoints au rapporteur ;
- M. Yann POUËZAT, représentant du directeur général du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Olivier FOUQUET, représentant le Collège de l'ACP, assisté de M. Henry de GANAY, directeur des affaires juridiques de l'ACP, de M^{me} Marie-Astrid LARCHER, chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, de M. Fabrice JEANNE et de M^{me} Christelle MOLINA, juristes ; M. FOUQUET, ainsi qu'il résulte du compte rendu d'audience, a proposé que soient infligés à la BPCA un blâme et une sanction pécuniaire de 800 000 euros et que la décision ne soit pas anonymisée ;
- MM. Bernard FLEURY et Jean-François COMAS, respectivement président et directeur général de la BPCA, assistés par M^{es} Michel BEAUSSIER et Marie-Pompeï CULLIN, avocats à la Cour ;

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

Après avoir délibéré en la seule présence de M. BOUCHEZ, Président, et de MM. FLORIN et HASSAN ;

Considérant qu'à la suite d'un contrôle sur place entre le 29 octobre 2007 et le 11 janvier 2008, M. MERGEN, inspecteur de la Banque de France, a signé le 2 avril 2008 un rapport d'inspection ; que par un arrêt du 11 avril 2012, le Conseil d'État a annulé la décision du 18 décembre 2009 par laquelle la CB avait, sur le fondement de l'article L. 613-21 du COMOFI, prononcé à son encontre, d'une part, un blâme, d'autre part, une sanction pécuniaire de 600 000 euros et rejeté sa demande tendant à ce que cette décision ne fasse l'objet d'aucune mesure de publicité faisant apparaître son nom ; que le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a décidé le 3 mai 2012 d'ouvrir, à la suite de ce même rapport du 2 avril 2008, une procédure disciplinaire à l'encontre de la BPCA, à laquelle il a

reproché d'avoir méconnu ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après LCB-FT) ; que pour en faciliter la lecture par les parties, la commission reprend à son compte, dans la présente décision, après l'examen des questions préalables, la présentation des griefs retenue par le collège et par le rapporteur, selon la répartition suivante :

1. [Sur le respect des obligations de DS initiale et de vigilance constante ;](#)
2. [Sur le respect des obligations de DS complémentaire et de vigilance constante ;](#)
3. [Sur le respect des obligations de vigilance constante et de connaissance de la clientèle ;](#)
 - 3.1. [Sur les dossiers individuels ;](#)
 - 3.2. [Sur les moyens humains alloués à la LCB-FT ;](#)
 - 3.3. [Sur les moyens techniques alloués à la LCB-FT ;](#)
 - 3.4. [Sur le dispositif interne relatif au gel des avoirs ;](#)
4. [Sur les procédures internes ;](#)
5. [Sur le respect des obligations de vigilance en matière de chèques ;](#)
6. [Sur le questionnaire relatif au dispositif de prévention du blanchiment ;](#)
7. [Sur le dispositif de contrôle interne en matière de LCB-FT ;](#)
 - 7.1. [Sur la mise en œuvre du contrôle permanent ;](#)
 - 7.2. [Sur la mise en œuvre du contrôle périodique ;](#)
8. [Sur le risque de non-conformité ;](#)

Sur les questions préalables

1. Sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

Considérant qu'aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé [...] » ; que selon l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 : « Devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. [...] » ;

Considérant qu'aux termes des articles L. 612-1 et L. 612-4 du COMOFI, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, l'ACP est une autorité administrative indépendante comprenant un Collège et une Commission des sanctions ; que si le IV de l'article L. 612-16 du même code prévoit seulement que les décisions de la Commission des sanctions « peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État », l'article L. 311-4 du CJA, tel que modifié par l'article 16 de la même ordonnance, précise que c'est « en premier et dernier ressort » que le Conseil d'État connaît de ces recours ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, même si la Commission des sanctions est organisée et fonctionne de manière similaire à une juridiction, le législateur n'a pas entendu lui conférer cette qualité ; que, par suite, bien que la commission ait, dans une décision du 13 mai 2011, regardé comme recevable une QPC avant de refuser de la transmettre faute de caractère sérieux, les trois QPC soulevées par la BPCA sont irrecevables ;

Considérant qu'au cours de l'audience, l'établissement a en outre demandé un renvoi de l'affaire en vue de la préparation d'une QPC supplémentaire tirée de ce que l'engagement d'une procédure disciplinaire devant l'ACP aurait le caractère d'une auto-saisine ; qu'il n'a pas été fait droit à cette demande dès lors que, pour les motifs indiqués ci-dessus, une telle QPC serait irrecevable ; qu'au demeurant, l'organisation dissociée mise en place par l'ordonnance du 21 janvier 2010 se caractérise par une stricte séparation de la poursuite et du jugement, la première fonction étant exercée par le Collège et la seconde par la Commission des sanctions ;

2. Sur les conséquences de la décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011

Considérant que dans sa décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'ensemble des dispositions qui organisaient le pouvoir disciplinaire de la CB, faute de séparation des fonctions de poursuite et de jugement en son sein ; qu'au considérant 9 et à l'article 2 de cette décision, il a précisé que cette déclaration d'inconstitutionnalité prenait effet à compter de sa publication et était « applicable à toutes les instances non définitivement jugées à cette date » ;

Considérant, comme l'a jugé le Conseil d'État par un arrêt du 11 avril 2012, que si cette décision implique l'annulation des décisions de sanction prononcées par la CB sur le fondement des dispositions législatives ainsi déclarées contraires à la Constitution, ce qui a conduit à l'annulation de la sanction prononcée le 18 décembre 2009 à l'encontre de la BPCA, elle ne remet pas en cause, compte tenu du motif de non-conformité à la Constitution retenu par le Conseil constitutionnel, la possibilité de sanctionner des faits qui se sont produits sous l'empire des anciens textes, non plus que la validité des actes de contrôle et de constatation accomplis par le Secrétariat général de la Commission bancaire (ci-après SGCB) en application des dispositions de l'ancien article L. 613-6 du COMOFI ; qu'en l'espèce, la procédure ouverte le 10 mai 2012 sur le fondement d'actes de constatation et de procédure accomplis par le SGCB constitue une instance distincte, engagée par le Collège de l'ACP en application des nouvelles dispositions du COMOFI ; qu'ainsi, sans priver l'établissement des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, les griefs qui lui ont été notifiés, alors même qu'ils portent sur des faits antérieurs à l'ordonnance du 21 janvier 2010 portant création de l'ACP, peuvent, s'ils sont établis, être réprimés par la commission ;

Considérant que le III de l'article 22 de l'ordonnance du 21 janvier 2010 a eu pour objet d'assurer, sans solution de continuité, le transfert à l'ACP des compétences dévolues aux autorités auxquelles elle a succédé et des procédures en cours devant elles, en précisant notamment que la validité des actes déjà accomplis s'apprécierait au regard des dispositions législatives et réglementaires en vigueur lorsqu'ils l'ont été ; que ces dispositions, relatives à l'entrée en vigueur de la réforme opérée par cette ordonnance, ne constituent en rien une « loi de validation » ;

Considérant que, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État dans sa décision du 11 avril 2012 mentionnée plus haut, et conformément au principe de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère, les griefs notifiés par le Collège de l'ACP peuvent, s'ils sont établis, être sanctionnés par application de l'article L. 612-39 du COMOFI issu de l'ordonnance du 21 janvier 2010, qui fixe la nouvelle échelle des sanctions, dans la limite de celle en vigueur au moment de la commission des manquements (ancien article L. 613-21) ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les exceptions soulevées par la BPCA et tirées du prétendu non-respect des conséquences de la décision n° 2011-200 QPC doivent être écartées ;

3. Sur le respect de la règle *non bis in idem*

Considérant que la règle *non bis in idem*, consacrée à l'article 4-1 du Protocole n° 7 à la CEDH, à l'article 14-7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et aux articles 6 et 368 du Code de procédure pénale, interdit de poursuivre et de sanctionner une personne en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif ;

Considérant que, si la BPCA soutient que la décision rendue le 18 décembre 2009 par la CB à son encontre a fait l'objet d'une mesure de publicité non anonymisée, qui avait été exécutée avant l'annulation de cette décision par le Conseil d'État dans son arrêt du 11 avril 2012, ce qui l'aurait rendue définitive, cette mesure de publicité, qui revêtait effectivement le caractère d'une sanction complémentaire, a été annulée par le Conseil d'État de même que les autres sanctions prononcées le 18 décembre 2009 par la CB à l'encontre de la BPCA, par une décision du 11 avril 2012 elle-même

rendue publique, et n'a donc pas plus que celles-ci, sur un plan juridique, de caractère « définitif » ; que, quelles que soient les conditions dans lesquelles la décision du 18 décembre 2009 a été publiée sur le site de l'ACP, son annulation rend possible, dans le respect de la règle *non bis in idem*, que la BPCA soit à nouveau poursuivie et, le cas échéant, sanctionnée par la Commission des sanctions de l'ACP, le cas échéant par une décision rendue publique sous forme nominative, pour des faits pour lesquels elle avait été précédemment poursuivie et sanctionnée par la CB ; que l'exception soulevée par la BPCA doit donc être écartée ;

4. Sur l'atteinte alléguée au droit de bénéficiaire d'un procès équitable résultant du non-respect du principe du contradictoire pendant la phase de contrôle

Considérant qu'il est constant que le pré-rapport d'inspection a été transmis à l'établissement le 4 mars 2008 après une réunion qui s'est tenue le 14 février 2008 et que celui-ci y a répondu le 25 mars 2008, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 612-27 du COMOFI, qui prévoient qu'à l'issue d'un contrôle sur place, « *un rapport est établi dont le projet est porté à la connaissance des dirigeants de la personne contrôlée, qui peuvent faire part de leurs observations, dont il est fait état dans le rapport définitif* » ; que le deuxième alinéa de cet article réserve la possibilité, pour les contrôleurs, de dresser des procès-verbaux, aux seuls cas d'urgence ; que les dispositions législatives qui précisent les modalités de respect, dans la phase administrative du contrôle, du principe du contradictoire ont donc été respectées ; que de plus, le rapport d'inspection contient les constatations détaillées de l'inspecteur, ce qui permet à l'établissement vérifié d'y répondre, en particulier lorsqu'il a donné lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire ; que la communication des documents réunis par l'inspection n'est pas prévue par les dispositions relatives aux contrôles ; que, s'agissant précisément de contrôles et non d'enquêtes, la BPCA a nécessairement connaissance des pièces utilisées puisque c'est elle qui les a communiquées ; que, s'agissant des entretiens informels des membres d'une mission d'inspection avec des dirigeants ou salariés de l'établissement vérifié, qui ne sont pas des auditions, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit qu'ils donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux ; que la charte de conduite d'une mission de contrôle sur place de l'ACP d'avril 2010 est un document à vocation informative qui, succédant à la charte de conduite publiée par l'ex-CB en décembre 2008, vise à apporter des précisions sur l'objet et les modalités de déroulement des contrôles sur place mais ne contient aucune disposition d'ordre procédural ; que l'exception tirée par la BPCA des conditions de réalisation du contrôle préalable au déclenchement de la présente instance disciplinaire doit être écartée ;

5. Sur le champ d'application dans le temps des dispositions répressives applicables

Considérant que pour les quatre premiers griefs notifiés, la BPCA soutient qu'aucune des dispositions législatives ou réglementaires retenues par le Collège de l'ACP ne peut fonder une sanction, car il est impossible de sanctionner sur le fondement de textes abrogés, ni de caractériser un manquement sur le fondement de dispositions inapplicables à l'époque des faits ;

Considérant que les éléments constitutifs de l'ancien article L. 562-2 du COMOFI et de son ancien article L. 562-3 ont été maintenus dans le dispositif de l'article L. 561-15 nouveau du même code, issu de l'ordonnance n° 2009-104, dont le champ d'application est plus large que les premiers et en couvre par conséquent nécessairement les éléments constitutifs ; que le nouvel article L. 561-15 est entré en vigueur immédiatement, à l'exception du II dont les dispositions sont devenues applicables après la publication du décret n° 2009-874 du 16 juillet 2009, soit le 19 juillet 2009 ; que les éléments constitutifs de l'article 2 du règlement du CRB n° 91-07 ont été maintenus et consacrés au niveau législatif à l'article L. 561-6 du COMOFI, dont les obligations sont entrées en vigueur le 4 septembre 2010 ; qu'ils ont par ailleurs été maintenus à l'article R. 561-38 du COMOFI issu du décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009, entré en vigueur le 5 septembre 2009 ; qu'enfin, les éléments constitutifs

de l'article R. 563-3 ancien du COMOFI ont été maintenus dans l'article R. 561-38 du même code, issu du décret n° 2009-1087 précité et entré en vigueur le 5 septembre 2009 ;

Considérant que, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation citée par le représentant du collège (cf. Cass., 12 juin 1989, *Bull. crim.*, 1989), en cas de reprise dans la loi répressive nouvelle de certaines dispositions figurant dans le texte ancien formellement abrogé, l'action publique ne saurait être considérée comme éteinte dès lors qu'il y a continuité de l'incrimination ; que les dispositions anciennes visées par la lettre de griefs qui ont été remplacées, postérieurement aux faits, par des dispositions énonçant des obligations à tout le moins équivalentes en matière de LCB-FT dans le chef des établissements financiers, peuvent valablement fonder une sanction à l'encontre de la BPCA du chef des infractions reprises dans la lettre de griefs mentionnée ci-dessus ; que si toutefois les obligations énoncées par des dispositions nouvelles devaient s'avérer plus sévères que les anciennes, du fait de l'élargissement de leur champ d'application matériel, il n'en sera fait application que dans une mesure qui n'excède pas le champ matériel des anciennes dispositions ; qu'ainsi, le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère sera respecté ; que l'exception soulevée par la BPCA doit donc être écartée ;

Au fond

1. Sur le respect des obligations de DS initiale et de vigilance constante

Considérant que le premier grief reproche à la BPCA d'avoir méconnu ses obligations déclaratives et « à tout le moins » d'avoir manqué de vigilance dans les dossiers individuels ci-après ;

1.1. Les opérations de M. A1

Considérant que, **selon le grief**, M. A1, gérant des sociétés L. (location de logements) et S. (captage et distribution d'eau) mais enregistré dans le dossier clientèle de la BPCA dans la catégorie « *Aide familiale (ou femme au foyer)* », disposait d'un compte personnel et de deux comptes professionnels pour les sociétés précitées ; que le compte de la société L. a enregistré les 30 janvier et 8 février 2007 un virement créditeur de 25 000 euros suivi aux mêmes dates d'un retrait du même montant et que le compte de la société S. a enregistré deux retraits de caisse de 25 000 euros chacun à ces mêmes dates ; qu'interrogée par le service LAB à la suite d'une fiche de remontée d'information, l'agence de Nice a apporté le commentaire suivant, rédigé au crayon dans le dossier relatif à la société S. : « *Mr D. a tél. à Mr. L. Dessous de table, opération exceptionnelle qui ne devrait pas se reproduire* » ; que le 1^{er} février 2007, la société S. a effectué un virement de 200 000 euros, représentant un cinquième de son chiffre d'affaires, au bénéfice de la société L. qui a procédé le même jour à un virement européen du même montant ; qu'aucune DS ni mise sous surveillance des trois comptes n'a été effectuée préalablement au contrôle ;

Considérant que le placement sous « *surveillance totale* » pendant trois mois des opérations de ce client ne peut se substituer au respect des obligations déclaratives ; que, même si les opérations mentionnées ci-dessus étaient isolées, elles n'en devaient pas moins être déclarées ; que, s'agissant de l'examen d'un manquement aux obligations déclaratives, il n'importe pas, contrairement à ce que soutient l'établissement, que « *la déclaration de soupçon ait été faite soit de mauvaise foi soit à contretemps* » mais uniquement de déterminer si une opération devant être déclarée à Tracfin l'a effectivement été ; que les explications fournies par la BPCA au sujet de la justification du virement de 200 000 euros (paiement d'un an de loyers en dépôt de garantie par la société S. à la société L.) permettent de considérer que cette opération n'entraîne pas dans le champ de la DS ; qu'en revanche, la seule mention d'un éventuel « *dessous de table* » au sujet des mouvements d'espèces ne suffit pas à montrer que l'établissement avait mené toutes diligences utiles lui permettant d'écarter que les sommes en cause aient pu provenir d'une des activités alors énumérées par l'article L. 562-2 du

COMOFI ; que dans ce périmètre réduit aux mouvements d'espèces, le manquement aux obligations déclaratives est établi ;

1.2. Les opérations de M^{me} A2

Considérant que, **selon le grief**, M^{me} A2, de nationalité russe et résidant à Moscou où elle exerçait la profession de médecin, a ouvert un compte auprès de la BPCA en avril 2007 ; que ce compte a été crédité entre avril et juin 2007 de quatre virements en provenance du compte de l'intéressée [dans une banque suisse] d'un montant global de 642 379 euros sans motif apparent ; qu'il a bénéficié d'un virement de 20 000 USD émis par la société D. d'un compte ouvert [auprès d'une banque des Emirats Arabes Unis], lequel a suscité une remontée d'information au service LAB le 23 juillet mais n'a pas fait l'objet de suites ; que ce compte a été crédité le 5 septembre 2007 de fonds s'élevant à 300 000 USD et destinés à restaurer un ensemble de quatre appartements à Cannes ; qu'un versement en espèces de 25 000 euros a été effectué le 20 juillet 2007 par un architecte nommé M. B. en vue de couvrir partiellement un débit sur le compte ; qu'une agence d'un groupe bancaire français située à Cannes s'est renseignée auprès de la BPCA sur la solvabilité de M^{me} A2 en août 2007 en raison de la remise par cet architecte de cinq chèques émis par la cliente les 7 et 18 août 2007 pour un total de 27 180 euros relatifs à la vente de véhicules de collection ; qu'aucune DS ni mise sous surveillance du compte n'a été effectuée préalablement à l'enquête au contrôle ;

Considérant qu'en l'absence d'informations sur la justification économique de ces mouvements, qui n'étaient pas cohérents au regard des informations dont la BPCA disposait au sujet de cette cliente et sur lesquels elle n'apporte aucune explication, le manquement aux obligations déclaratives est établi ;

1.3. Les opérations de M. A3

Considérant que, **selon le grief**, M. A3, principal dirigeant d'un groupe de sociétés (sociétés D. et D.bis), spécialisées dans le commerce de viandes et de produits à base de viande, disposait auprès de la BPCA de plusieurs comptes professionnels pour ces sociétés et d'un compte personnel ; que ces comptes ont enregistré les mouvements suivants :

Date/Période	Client	Type d'opération (émetteur)	Sens (nombre)	Montant
Le 9 juin 2006	Sociétés D. et D.bis	Espèces	Versement	110 000 €
Courant 2006	M. A3	Chèques (Casino P., implanté dans le Sud de la France)	Remises (138)	243 000 €
Idem	M. A3	Espèces	Retraits (319)	75 000 €
Du 28 août au 5 novembre 2007	M. A3	Chèques (Casino P., implanté dans le Sud de la France)	Remises	94 975 €
Idem	M. A3	Espèces	Retraits (104)	52 000 €
Du 7 septembre au 9 novembre 2007	Société D.bis	Espèces	Versement	359 000 €
Idem	Société D.	Espèces	Versement	431 000 €
Idem	M. A3	Chèques (Casino P., implanté dans le Sud de la France)	Remises (39)	101 000 €
Idem	M. A3	Espèces	Retraits	52 000 €
Courant 2007	M. A3	Chèques (Casino P., implanté dans le Sud de la France)	Remises (233)	486 000 €

Considérant que, toujours selon le grief, M. A3 aurait été pratiquement le seul client payé par chèque à l'aide d'un chéquier dédié puisque les numéros de chèques se suivaient ; que pour certaines de ces opérations, il percevait des gains placés sous le seuil de 1 500 euros, échappant ainsi à la taxe de 12 % sur les jeux de hasard ; que cependant, au 11 décembre 2007, le dossier du client n'avait toujours pas été placé sous surveillance ; que c'est à la suite du constat de l'inspection que la BPCA, qui n'apporte aucune justification au sujet des opérations de ce client, a adressé une DS à Tracfin ;

Considérant qu'en raison de l'incohérence entre, d'une part, ces nombreuses opérations de remise de chèques par le casino P., implanté dans le Sud de la France, et de retraits d'espèces pour des montants élevés et, d'autre part, les informations que détenait la BPCA au sujet de l'activité de ces sociétés et des revenus de M. A3, le manquement aux obligations déclaratives est établi ;

1.4. Les opérations de M. A4

Considérant que, **selon le grief**, le compte de M. A4, ouvrier d'usine retraité de nationalité italienne résidant à Milan, a enregistré trois virements créditeurs pour un montant global de 751 000 euros (dont une opération de 600 000 euros) en 2007 ; que selon le rapport d'inspection, ces fonds sont « *repartis* » en trois virements (620 000 euros) ; qu'ont également été enregistrés six retraits d'espèces importants pour la somme globale de 353 000 euros en 2007 ; que le dernier de ces retraits a suscité une remontée d'information, en suite de quoi l'intéressé, interrogé par l'agence, a indiqué que ces opérations étaient destinées à l'acquisition d'un terrain jouxtant sa propriété actuelle en Grèce et au financement de l'achat de deux villas en Italie et en Grèce ; que les autres retraits auraient fait suite à des rachats de parts de fonds communs de placement ; qu'aucune DS ni mise sous surveillance du compte n'avait été effectuée à la date du contrôle ;

Considérant que les explications apportées par la BPCA permettent de justifier les virements créditeurs et débiteurs enregistrés sur le compte de ce client ; qu'en revanche, la production par la BPCA d'un plan cadastral de même que la correction quant à la catégorie socioprofessionnelle à laquelle il appartenait (cadre et non ouvrier) ne peuvent suffire à justifier l'ampleur et la répétition des retraits d'espèces, pas plus que les éléments recueillis par courriel auprès de l'intéressé ; que les informations dont disposait la BPCA ne lui permettaient pas de réduire le champ du soupçon à la fraude fiscale, infraction encore exclue à cette date du champ de la DS ; que le manquement aux obligations déclaratives est établi ;

1.5. Les opérations de M. A5

Considérant que, **selon le grief**, le compte de M. A5, capitaine de bateau, a enregistré (i) six retraits de caisse pour un montant total de 595 000 euros entre le 14 mars et le 14 juin 2006, après la réception préalable de virements, (ii) le 23 mars 2007, un virement créditeur de 100 000 euros émis par la société H. située à Gibraltar, ayant pour motif « [...] *fun ds* », suivi d'un retrait de caisse de même montant le 28 mars 2007, et (iii) le 4 avril 2007, un virement créditeur émis par le même donneur d'ordre pour un montant identique, ayant pour motif « [...] *fun ds, little [...] expenses* » et qui a été suivi d'un retrait de caisse de même montant le 11 avril 2007 ; qu'en dépit de plusieurs remontées d'information au service LAB en 2006, ainsi que les 11 mars et 14 juin 2007, le dossier a été classé sans faire l'objet de DS ;

Considérant que, si la BPCA soutient avoir, en 2002, adressé à Tracfin une DS, elle ne la produit pas ; que les seules explications orales du client, même répétées, tirées des usages qui conduiraient celui-ci, capitaine d'un navire de plaisance de grand luxe, à en régler en espèces les frais de fonctionnement et d'entretien, ne justifient pas suffisamment de tels mouvements ; que le manquement aux dispositions de l'ancien article L. 562-2 est établi ;

1.6. Les opérations de M. A6

Considérant que, **selon le grief**, M. A6, gérant d'un domaine viticole, a fait l'objet de plusieurs réquisitions judiciaires pour trafic de drogue ; que son compte a enregistré un virement de 99 400 euros le 19 janvier 2007 en provenance d[une] banque américaine dans laquelle M. A6 avait également un compte, ainsi qu'un virement de 98 000 euros émis le 24 janvier 2007 au bénéfice d'un tiers, M. Q. ; que tant les motifs de ces virements que les relations entre leurs bénéficiaires étaient inconnus de l'établissement ; qu'en dépit de la remontée d'information au service LAB le 23 janvier 2007, le compte n'a pas été mis sous surveillance et les opérations n'ont pas donné lieu à une DS ;

Considérant que la réception par la BPCA d'une réquisition judiciaire concernant ce client ne rend pas nécessairement suspectes les opérations de celui-ci ; que la BPCA précise que le juge d'instruction, qui n'avait ordonné le blocage d'aucun compte, avait ensuite rendu une décision de non-lieu ; que les explications fournies par le client sur l'origine du virement créditeur du 19 janvier 2007, provenant d'un compte détenu par sa fille dans les livres d'une banque américaine, ayant servi le 24 janvier à rembourser un prêt consenti par un particulier, permettaient d'écarter le soupçon que ces opérations aient pu porter sur des sommes provenant d'une des activités alors énumérées à l'article L. 562-2 du COMOFI ; que la déclaration du prêt à l'administration fiscale n'était pas de nature à conforter un soupçon ; que le manquement aux obligations déclaratives n'est donc pas établi ; que les informations recueillies par la BPCA à l'époque des faits permettent d'exclure également, sur ce dossier, tout manquement par la BPCA à son obligation de vigilance ; que le grief doit être écarté ;

1.7. Les opérations de M. A7

Considérant que, **selon le grief**, M. A7, ouvrier de nationalité turque résidant à Draguignan et qui avait ouvert un compte en janvier 2006, serait susceptible, selon la documentation de l'établissement, d'être lié au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) ; que l'intéressé a remis sur son compte des chèques dont le nom du bénéficiaire (M. A., gérant de la société A. et employeur de M. A8 – cf. [1.8 ci-dessous](#)) avait été falsifié ; que 32 chèques ont été déposés entre mars 2006 et février 2007 pour un total de 44 700 euros ; que le service LAB a indiqué à l'agence en février 2007 que « *le fait de remettre des chèques falsifiés pourrait être un motif de cessation de relation* » ; que le compte a fonctionné jusqu'au 19 juin 2007 et qu'il n'a pas fait l'objet de déclaration à Tracfin ;

Considérant que, si la BPCA fait valoir que le tribunal de première instance de la « *Cour européenne de Justice (CEJ)* » avait ordonné le 18 janvier 2007 le retrait du PKK de la liste européenne des organisations terroristes, cette décision est en réalité datée du 3 avril 2008 et a donc été rendue longtemps après les faits pour lesquels un défaut de DS lui est reproché ; que la BPCA ne peut utilement soutenir qu'elle n'était pas certaine de l'appartenance de son client à cette organisation dès lors que le dispositif mis en place impose d'informer la cellule de renseignement financier de ses soupçons et non uniquement de ses certitudes quant à des faits susceptibles de relever du financement du terrorisme ; que l'obligation de déclarer un tel soupçon ne peut davantage être limitée à des personnes listées ; que les caractéristiques de fonctionnement du compte et l'existence de chèques falsifiés justifiaient le soupçon que les sommes en cause puissent avoir une origine illicite ; que la fermeture du compte en juin 2007 à la demande du service LAB ne suffit pas à satisfaire aux obligations de la BPCA ; que, compte tenu des éléments de contexte ci-dessus rappelés, la remise par l'intéressé de chèques falsifiés aurait dû conduire la BPCA à adresser une DS à Tracfin ; que le montant des chèques remis à l'encaissement et le fait que certains aient été falsifiés ne permettaient pas de réduire le champ du soupçon au seul travail illicite ; que le manquement aux obligations déclaratives est donc établi ;

1.8. Les opérations de M. A8

Considérant que, **selon le grief**, M. A8, ouvrier d'origine turque résidant à Draguignan, était titulaire de trois comptes auprès de la BPCA ouverts en septembre 2006 ; que selon les informations du dossier d'alerte constitué en janvier 2007 par l'établissement, il a été identifié comme collecteur de fonds pour une association liée au PKK ; que six chèques d'un montant global de 4 658 euros ont été déposés sur un premier compte entre le 3 octobre et le 26 décembre 2006 ; que compte tenu de ces éléments, le service LAB a suggéré à l'agence de s'orienter vers une cessation de relation ; que bien que les comptes du client aient été placés sous surveillance, un autre compte a encore enregistré des mouvements le 12 novembre 2007 et aucune DS n'a été effectuée ;

Considérant que, si la BPCA fait état d'une erreur matérielle dans la décision rendue par la CB le 18 décembre 2009 quant au montant de la remise de chèques, cette erreur, corrigée dans la notification de griefs du 10 mai 2012, est, en tout état de cause, sans incidence dans la présente instance ; que, dès lors que le client était, selon les informations détenues par l'établissement, en relation avec une association liée au PKK, ces remises de chèques, incohérentes avec la profession de l'intéressé, auraient dû donner lieu à déclaration ; que le manquement aux obligations déclaratives est donc établi ;

1.9. Les opérations de M^{me} A9

Considérant que, **selon le grief**, M^{me} A9, de nationalité italienne et exerçant la profession d'agent commercial, a été impliquée en 1999 dans une escroquerie visant à céder sur le marché des médias la correspondance privée de [...], qu'elle aurait dérobée à son compagnon du moment ; que de mars 2005 à fin 2005, son compte a fonctionné avec des virements réguliers de l'ordre de 2 000 euros ; que vers la fin 2005, elle a reçu un important virement de 250 000 euros, suivi d'un virement à l'ordre d'un proche (nouveau compagnon) selon les informations de l'établissement, lesquels auraient fait l'objet d'une remontée d'information au service LAB ; qu'il n'a été procédé à une DS que le 19 septembre 2006, soit neuf mois après la constatation des faits ;

Considérant que, si le montant du virement créditeur reçu fin 2005 sur ce compte s'élevait à 151 418 euros et non à 250 000 euros, suivi d'un virement débiteur de 100 000 euros en faveur d'un certain M. R., cette première somme, virée par le même donneur d'ordre habituel, la société I. qui serait l'employeur de cette cliente, était atypique au regard des virements habituels de 2 000 euros et aurait dû, après examen, donner lieu à déclaration ; que la nécessité d'écarter toute déclaration systématique à Tracfin n'implique pas la possibilité, pour un établissement assujéti, d'attendre plusieurs mois avant de déclarer des opérations suspectes ; qu'en admettant même que les faits pour lesquels cette cliente avait été mise en cause fin 1999 aient relevé du « droit à l'oubli », les deux virements, créditeur puis débiteur, visés par la poursuite étaient suffisamment récents à la date du contrôle pour ne pas en relever ; que la reconnaissance de dette produite avant que le virement débiteur ne soit exécuté le 14 décembre 2005 ne suffisait pas à écarter le soupçon d'opérations entrant dans les prévisions de l'article L. 562-2 ancien du COMOFI ; que, dans sa DS relative à ces opérations, c'est la BPCA elle-même qui indiquait que M. R., bénéficiaire du virement, de même que le fils de M^{me} A9, seraient « *notoirement connus dans le milieu local des consommateurs des stupéfiants* » et soulignait le flou qui entourait le fonctionnement de ce compte ainsi que des renseignements sur l'environnement de cette cliente ; que la BPCA, ayant adressé une DS à Tracfin dans ce dossier, a nécessairement estimé que ces opérations devaient être déclarées ; qu'elle ne justifie pas les diligences qui expliqueraient qu'elle ait attendu neuf mois pour ce faire alors même que les retards de la cliente à fournir les explications auraient dû renforcer encore le soupçon ; que la déclaration effectuée, tardive, équivaut à un défaut de DS ; que le manquement aux obligations déclaratives est donc établi ;

2. Sur le respect des obligations de DS complémentaire et de vigilance constante

Considérant que l'article L. 562-3 du COMOFI en vigueur jusqu'à l'intervention de l'ordonnance du 30 janvier 2009, imposait aux organismes financiers de porter immédiatement à la connaissance de Tracfin toute information de nature à modifier l'appréciation portée lors de la DS ; que les éléments constitutifs de cet article ont été repris et précisés à l'article L. 561-15, V, issu de l'ordonnance du 30 janvier 2009, qui impose aux organismes financiers de porter immédiatement à la connaissance de Tracfin toute information de nature à infirmer, conforter ou modifier leur appréciation des éléments contenus dans la DS ; que par ailleurs, l'article 2 du règlement du CRB n° 91-07, abrogé par l'arrêté du 29 octobre 2009, imposait aux organismes financiers de faire preuve d'une vigilance constante et de se doter d'une organisation et de procédures internes propres à assurer le respect des textes applicables en matière de LCB ; que les éléments constitutifs de cet article ont été maintenus et consacrés au niveau législatif à l'article L. 561-6 du COMOFI issu de l'ordonnance du 30 janvier 2009, qui impose aux organismes financiers, avant d'entrer en relation d'affaires avec un client, de recueillir les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client ainsi que, pendant toute sa durée, d'exercer sur la relation d'affaires une vigilance constante et pratiquer un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'ils ont de leur client ;

Considérant que, **selon le grief**, la BPCA a méconnu ses obligations en matière de DS complémentaire et, « à tout le moins », manqué de vigilance dans le dossier de M^{me} B1 ; que cette dernière, auditeur de banque russe et gérante de société, avait fait l'objet d'une DS en 2005 à la suite de virements au profit de tiers ; qu'en septembre 2007, un virement SWIFT créateur de 800 000 USD, d'ordre « [B2] and [B3] » [respectivement le père de M^{me} B1 et l'épouse de ce dernier] sans motif d'opération, a été observé ; que le directeur de l'agence a été interrogé par le service « International » à ce sujet et une note dans le dossier indique qu'il s'agirait « *d'une clôture de compte en Suisse car plus facile du fait qu'elle ne vit pas en Suisse* » ; que cette nouvelle opération n'a toutefois pas fait l'objet d'une DS complémentaire à Tracfin ;

Considérant que la première DS, du 23 février 2005, était relative à des opérations effectuées sur les comptes n^{os} [1] et [2] « Dossier B1/Société U. » ; que le virement créateur de 800 000 euros en septembre 2007 a été effectué au crédit du compte n° [1], dont M^{me} B1, née le [...], gérante de société, était alors mandataire et dont M^{me} B3 était titulaire ; que, dès lors que les opérations dont Tracfin avait été avisé en 2005 et le dernier virement susmentionné étaient effectués sur le même compte ouvert dans les livres de la BPCA, ils étaient susceptibles d'entrer dans le champ de l'obligation de DS complémentaire bien que ce soit le nom de M^{me} B1 qui ait été cité dans la DS initiale ; que cependant, dans l'analyse ayant conduit la BPCA à adresser une DS à Tracfin le 23 février 2005 figurait l'intervention de sociétés domiciliées dans des paradis fiscaux, ce qui n'était pas le cas de ce dernier virement ; qu'en outre, les informations détenues au sujet du patrimoine de la famille de cette cliente pouvaient conduire la BPCA à exclure ledit virement du champ de ses obligations déclaratives ; qu'il n'y avait donc pas lieu d'informer Tracfin au visa de l'article L. 562-3 du même code ; que cependant, si, selon l'inspection, une note dans le dossier expliquait ce virement par « *une clôture de compte en Suisse (...)* », les informations figurant au dossier de la BPCA au sujet du domicile de M^{me} B3, ne permettaient pas de confirmer ce motif ; que, si aucun défaut de DS ne peut ici être relevé, la BPCA a donc manqué à son obligation de vigilance constante ;

3. Sur le respect des obligations de vigilance constante et de connaissance de la clientèle

Considérant que cette troisième série de griefs reproche à la BPCA d'avoir manqué à ses obligations en matière de vigilance constante et de connaissance des clients dans plusieurs dossiers individuels, en violation des dispositions de l'article 2 du règlement du CRB n° 91-07, applicables au

moment de l'enquête sur place, dont les éléments constitutifs ont été maintenus et consacrés au niveau législatif dans l'article L. 561-6 du COMOFI issu de l'ordonnance du 30 janvier 2009 (3.1) ; qu'il est en outre reproché à la BPCA de ne pas avoir respecté les dispositions de l'article 2 du règlement du CRB n° 91-07, applicables au moment de l'enquête sur place, dont les éléments constitutifs ont été maintenus à l'article R. 561-38 du COMOFI et à l'article 11-7 du règlement du CRBF n° 97-02 (3.2, 3.3 et 3.4) ;

3.1. Sur les dossiers individuels

3.1.1. Sur les 12 dossiers individuels

3.1.1.1. Les opérations de Mme C1

Considérant que, **selon le grief**, le compte de M^{me} C1, cadre du secteur privé résidant en Italie, a enregistré de nombreux versements en espèces à hauteur de 206 800 euros en 2007 et été crédité d'un chèque de 15 000 euros le 28 septembre de cette année et d'un autre de 33 000 euros le 17 octobre ; que l'agence a transmis en juin 2007 une fiche d'information au service LAB précisant seulement que les fonds venaient de comptes en Italie ; qu'en juillet 2007, le service LAB a interrogé l'agence afin d'obtenir des informations sur les versements espèces du 28 juin (18 950 euros et 3 850 euros), suivis de chèques le même jour, pratiques prohibées par les procédures internes de la BPCA ; que la réponse de l'agence ne figure pas au dossier du service LAB ; que le 17 septembre, le versement de 64 000 euros a été suivi le même jour d'un nouveau chèque de 62 710 euros (opération qui a été justifiée par un courrier de notaires du 13 septembre relatif à une acquisition nécessitant le versement d'un chèque de ce montant) ; que le versement du 27 septembre (70 000 euros) a donné lieu le jour même à deux retraits en espèces de 44 500 euros et de 25 500 euros non justifiés ;

Considérant que l'absence de réaction à la demande du service LAB ci-dessus mentionnée caractérise, dans ce dossier, le manquement de l'établissement, qui n'apporte aucune explication particulière à ce sujet, à son obligation de vigilance constante ;

3.1.1.2. Les opérations de M^{me} C2

Considérant que M^{me} C2, de nationalité américaine, résidant à Londres et employée de banque, est une ancienne responsable d'une division européenne d'une banque américaine] et que son nom a été associé à une affaire de blanchiment ayant affecté cet établissement à la fin des années 1990 ; qu'un premier compte à vue a été ouvert à son nom le 7 août 2002, faisant l'objet d'un virement SWIFT créditeur de 30 000 euros le 27 novembre 2006, sans explication ; que M^{me} C2 a ouvert un autre compte de dépôt le 12 novembre 2004, intitulé « Villa M. » ; qu'aucune mesure de surveillance particulière n'a été prise ;

Considérant que, si la BPCA soutient que le manquement à l'obligation de vigilance ne peut être sanctionné que s'il est établi que cette obligation a été acquittée de mauvaise foi ou à contretemps, reprenant ainsi son argument relatif aux obligations déclaratives, une telle restriction, dont elle ne précise pas le fondement ni les contours, n'est prévue par aucun texte ; que c'est à tort que la BPCA soutient qu'à l'époque où ces opérations ont été réalisées, les établissements assujettis n'étaient tenus, au titre de la vigilance constante, qu'à une obligation d'identification des clients, de vérification de l'identité de ceux des clients occasionnels effectuant des opérations en espèces portant sur plus de 8 000 euros et d'examen renforcé d'opérations répondant à certaines exigences cumulatives, dont le dépassement du seuil de 150 000 euros ; qu'en effet, les dispositions de l'article 2 du règlement du CRB n° 91-07 ne limitaient pas le champ de cette obligation à de telles opérations ; qu'indépendamment des antécédents de cette cliente, le virement mentionné ci-dessus devait donner lieu au recueil d'informations permettant d'en comprendre la justification économique ; que la BPCA, en ne recherchant aucune explication auprès de cette cliente sur le virement du 27 novembre susmentionné et en ne décidant aucune mesure de suivi des comptes de cette cliente, a manqué à son obligation de vigilance constante ;

3.1.1.3. Les opérations de M. ou M^{me} C3

Considérant que, **selon le grief**, le compte de M. ou M^{me} C3 a été ouvert en janvier 2006 ; que M. C3 est de nationalité russe, domicilié à Saint-Pétersbourg et [exerce des fonctions au sein de] la Douma ; que des chèques émis de ce compte le 6 juin 2007 pour des sommes rondes de 3 000 et 6 000 euros ont pu, selon le signalement de l'agence au service LAB, « servir à régler au noir » des travaux d'aménagement d'une villa acquise au Cap d'Antibes ; que le 8 août 2007, une seconde fiche d'information a été transmise au service LAB à la suite d'un retrait d'espèces de 15 000 euros ; qu'aucune mesure de surveillance spécifique n'a été mise en place ;

Considérant que le retrait d'espèces du 7 août 2007, au sujet duquel une fiche de transmission d'information a été établie le lendemain, aurait dû attirer l'attention de la BPCA, d'autant qu'une première fiche d'information avait été adressée à la suite de deux remises de chèques ; que si, comme le soutient la BPCA, un tel retrait constituait une opération habituelle au regard des autres mouvements sur ce compte, un placement rapide sous surveillance de ce compte s'imposait d'autant plus ; que ce placement, effectué le 28 janvier 2008, a fait suite aux remarques de l'inspection ; que cette décision, qui n'a pas été prise spontanément par la BPCA, est tardive ; que le manquement à l'obligation de vigilance est constitué ;

3.1.1.4. Les opérations de M. C4

Considérant que, **selon le grief**, M. C4, artisan peintre résidant à La Trinité, était titulaire de trois comptes ouverts au mois de mai 2006 ; que le service LAB a interrogé l'agence le 12 mars 2007 au sujet de retraits d'espèces effectués pour un montant global de 72 870 euros entre juin 2006 et mars 2007, ce compte ayant été crédité de 230 670 euros par remises de chèques ; qu'en réponse, l'agence a indiqué que ces sommes servaient à payer des salariés rentrant généralement dans leur pays ; qu'une fiche d'information a été transmise par l'agence en juillet 2007 pour signaler des retraits d'espèces inexplicables dont une opération de 8 000 euros ; que ces retraits inexplicables se sont poursuivis entre le 22 août et le 7 novembre 2007 pour un montant global de 41 700 euros, sans aucune surveillance particulière sur le compte ; que la fiche de transmission émanant de l'agence ne contient aucun élément sur le comportement du client ; que les informations sur le fonctionnement du compte ont été apportées à l'inspection par le service LAB ;

Considérant que le montant des retraits d'espèces effectués sur ce compte, pour des montants importants, aurait dû attirer l'attention de la BPCA ; qu'en n'exerçant aucune surveillance particulière sur ces mouvements, la BPCA, qui n'apporte aucune explication sur ces faits, a manqué à son obligation de vigilance ;

3.1.1.5. Les opérations de la société C5

Considérant que, **selon le grief**, le compte de la société C5 (qui aurait pour gérant M. K. et associé M. G.), ouvert le 24 mai 2006, a enregistré des remises de chèques et des versements en espèces représentant un total de 21 mouvements créditeurs pour 82 000 euros et 25 mouvements débiteurs pour 87 000 euros entre le 10 octobre 2007 et le 11 novembre 2007 ; que l'agence a été interrogée par le service LAB le 29 juin 2006 ; que de nombreux mouvements semblaient correspondre à des achats et à des ventes de véhicules par la société, en espèces ou par chèque ; qu'ainsi, un client aurait pu acquérir un véhicule de 10 700 euros à l'aide d'un chèque tiré sur un compte clôturé ; que par ailleurs, le chiffre d'affaires de la société ne figurait pas au dossier ; que le compte n'a pas été mis sous surveillance ;

Considérant que, si les chèques de banque encaissés sur le compte ne semblent pas anormaux au regard de l'activité de ce client, les nombreux mouvements d'espèces auraient dû donner lieu à une surveillance particulière, dès lors qu'ils paraissent dénués de justification économique ; qu'en

l'absence de mise sous surveillance de ce compte, le manquement à l'obligation de vigilance est établi ;

3.1.1.6. Les opérations de la société C6

Considérant que, **selon le grief**, le compte de la société C6, spécialisée dans le commerce automobile de haut de gamme, a fait l'objet de deux versements d'espèces de 74 000 euros et 19 000 euros le 10 janvier 2006, qui ont conduit à une remontée d'information de l'agence au service LAB ; que ni commentaire sur les motifs des opérations, ni justificatifs n'ont été produits et que le dossier a été classé sans suite ; que le compte n'a pas été placé sous surveillance ;

Considérant que le caractère atypique de ces versements d'espèces aurait dû entraîner une réaction de la BPCA qui n'a demandé aucune explication au sujet de ces opérations et n'en a fourni aucune ; que le manquement à l'obligation de vigilance est établi ;

3.1.1.7. Les opérations de M^{me} C7

Considérant que, **selon le grief**, M^{me} C7 serait domiciliée à Milan et sans activité ; que sept versements d'espèces ont été effectués en 2007 sur son compte pour un montant global de 70 000 euros ; que l'agence a transmis au service LAB une fiche d'information relative au versement de 10 000 euros en mars 2007, accompagnée d'une copie d'un acte notarié par lequel M. C7 interviendrait en tant que mandataire de M^{me} C. dans la vente par cette dernière d'un bien immobilier ; qu'une nouvelle fiche a été transmise par l'agence pour l'opération de 10 000 euros du 22 septembre, sans aucun commentaire susceptible d'éclairer le service LAB sur l'origine des fonds ;

Considérant que la BPCA n'apporte aucune explication particulière à ce sujet ; qu'en raison de l'absence de réaction témoignant de la volonté de connaître la justification de ces opérations incohérentes avec les informations détenues au sujet de cette cliente, le manquement à l'obligation de vigilance est établi ;

3.1.1.8. Les opérations de M^{me} C8

Considérant que, **selon le grief**, M^{me} C8, sans profession, était titulaire de quatre comptes ; qu'elle a remis plusieurs chèques à l'encaissement en février 2006 (pour un montant total de 9 150 euros) et en mars 2006 (8 500 euros) et a effectué aussitôt les retraits en espèces correspondant ; que ce type d'opérations a été observé également en 2007, notamment en novembre ; que les comptes n'ont pas été placés sous surveillance ;

Considérant que la BPCA n'apporte aucune explication particulière à ce sujet ; qu'en raison de l'absence de réaction témoignant de la volonté de connaître la justification de ces opérations incohérentes avec les informations détenues au sujet de cette cliente, le manquement à l'obligation de vigilance est établi ;

3.1.1.9. Les opérations de M^{me} C9

Considérant que, **selon le grief**, le compte de M^{me} C9, employée de nationalité italienne résidant à La Spezia, a reçu quatre versements en espèces pour un montant global de 183 300 euros entre le 25 avril 2007 et le 3 juillet 2007 ; que les opérations n'ont pas été détectées par le service LAB et que le compte n'a pas été placé sous surveillance ;

Considérant que, la BPCA n'ayant eu aucune réaction face à ces opérations incohérentes avec les informations détenues au sujet de cette cliente, le manquement à l'obligation de vigilance est établi ;

3.1.1.10. Les opérations de M. C10

Considérant que, **selon le grief**, M. C10, retraité, a ouvert un compte le 19 février 1998 et, le 20 avril 2007, a donné procuration sur ce compte à M. M., de profession « agent » selon le fichier de l'agence ; qu'un chèque de 190 000 euros a été déposé le 19 avril 2007, suivi d'un retrait d'espèces de 40 000 euros le 20 avril ; qu'un versement de 40 000 euros a été effectué le 23 avril, suivi de trois retraits de 40 000 euros chacun le même jour ; que le compte était sans mouvement depuis plus de trois mois au moment des constats de l'inspection ;

Considérant que la BPCA n'apporte aucune explication quant à son absence de réaction au sujet de ces opérations, incohérentes avec les informations détenues au sujet de ce client ; que le manquement à l'obligation de vigilance est établi ;

3.1.1.11. Les opérations de M. C11

Considérant que, **selon le grief**, le compte de M. C11, gérant de société de nationalité italienne, a enregistré un versement de 40 000 euros (80 billets de 500 euros) ; que la fiche de remontée d'information du 16 février 2007 ne contient pas de justificatif de l'opération, qui serait liée à une vente de meubles selon les informations en possession de la BPCA ; que par ailleurs, le compte a enregistré une remise de chèques de 293 000 euros le 6 novembre 2006, un versement créditeur de 145 000 euros le 26 février 2007, suivis d'un virement débiteur de 184 000 euros le 10 avril 2007 ; que ces opérations n'ont pas fait l'objet d'investigations particulières ;

Considérant que les explications fournies par la BPCA au sujet de la remise du chèque de 293 000 euros et des virements de 145 000 et 184 000 euros permettent de considérer qu'à leur sujet, la BPCA n'a pas manqué à son obligation de vigilance ; qu'en effet, le premier, destiné à l'acquisition d'un bien immobilier et tiré sur la Caisse des dépôts et consignations, était émis par une étude notariale tandis que les seconds consistaient respectivement en un virement du compte chèques de M. C11 à son compte livret et à un virement en sens inverse ; qu'aucun manquement à l'obligation de vigilance ne peut, à leur sujet, être relevé ; qu'en revanche, en se contentant d'explications orales au sujet de la provenance des espèces versées sur ce compte, la BPCA ne s'est pas conformée à cette obligation ; que, dans le périmètre ainsi réduit, le manquement est établi ;

3.1.1.12. Les opérations de la société C12

Considérant que, **selon le grief**, l'objet de la société C12 (dont les associés sont MM. Z., E., Y. et A.) était l'acquisition d'une villa au cap Ferrat ; que le procès-verbal de l'assemblée générale de la société du 6 juillet 2005 mentionne un prix d'acquisition de 2 800 000 euros ; que le capital de la société était de 5 millions d'euros ; que l'établissement ne disposait d'aucun élément sur le patrimoine et les revenus de ces clients ou d'historique sur leur environnement ; que par contre, le dossier comportait les statuts de la société B. ;

Considérant que si la BPCA soutient que la lettre de griefs mentionne la société B. qu'elle citait elle-même dans ses écritures en défense produites au titre de la procédure devant la CB annulée par le Conseil d'État le 11 avril 2012 mais que la mention de cette société ne figure pas dans le rapport d'inspection et que cela devrait entraîner la nullité du grief, l'autorité de poursuite ne pouvant se fonder sur un élément qui provient d'une procédure annulée, la commission constate que le nom de cette société figure dans la partie du tableau annexée à ce rapport, dans la partie consacrée à la société C12 ; qu'en outre, chacune de ces sociétés avait pour objet l'acquisition d'un immeuble, le premier, d'une valeur de 2,8 millions d'euros (société C12) et le second, d'une valeur de 9,6 millions d'euros (société B.) ; que dans un courriel interne de la BPCA du 16 septembre 2008 était indiqué que le mandataire des deux comptes était un certain M. Z., qui était en outre titulaire d'un compte personnel dans les livres de la BPCA ; que dans ce même courriel était indiqué « *Nous n'avons que trop peu de connaissances sur ce dernier (profession, origine des fonds...). / Nous allons mettre de fait ce jour surveillance totale sur ces trois comptes.* » ; que la BPCA conteste tout défaut de vigilance dans ce

dossier et soutient qu'à la date du contrôle les banques n'étaient pas tenues d'identifier les bénéficiaires effectifs des comptes ; que la commission rappelle toutefois que l'obligation de connaissance du bénéficiaire effectif était imposée par les anciens articles L. 561-3 et R. 561-3 du COMOFI ; qu'ainsi le IV de ce dernier article disposait que « *Lorsqu'il apparaît aux organismes financiers et aux personnes mentionnées à l'article L. 562-1 que leur cocontractant pourrait ne pas agir pour son propre compte, ils se renseignent sur l'identité du bénéficiaire effectif des transactions réalisées ou envisagées. Au sens de ce chapitre, est considérée comme bénéficiaire effectif la personne pour le compte de laquelle l'opération est en réalité effectuée ou demandée. / Ils demandent à cet effet la présentation de tout document ou justificatif qu'ils estiment nécessaires et en conservent les références ou la copie. (...)* » ;

Considérant qu'en n'ayant pas recueilli d'information au sujet de M. Z. et en ne plaçant les comptes dont il s'agit sous surveillance qu'en juillet 2008, alors que les biens ont été respectivement acquis en juillet 2005 et août 2006, la BPCA a manqué à son obligation de vigilance ; que le grief est ainsi constitué ;

3.1.2. Sur les 199 dossiers examinés dans les cinq agences de la BPCA

Considérant que, **selon le grief**, sur les 199 dossiers examinés dans cinq agences de l'établissement, 85 dossiers, soit près de 43 %, présentaient des anomalies dans leur documentation : absence de justificatif de domicile, de certificat de non-résidence, absence d'information sur l'activité et les revenus des clients, documents juridiques et comptables trop anciens pour les sociétés et, dans certains cas, absence de copie de pièces d'identité, absence de documents d'ouverture de compte et conventions ne comportant pas les conditions générales ;

Considérant que les arguments avancés par la BPCA quant à l'absence de représentativité alléguée de l'échantillon examiné ne sont pas pertinents dès lors que, quelle qu'ait pu être la méthode de constitution de l'échantillon, aucune conclusion n'est tirée sur la totalité des comptes mais sont seulement reprochées les carences relevées dans les dossiers examinés ; que le grief porte donc sur 85 manquements par la BPCA à ses obligations de vigilance en raison du défaut de complétude de certains de ses dossiers clients ; que l'amélioration mentionnée par la BPCA dans la collecte de ces informations pour les dossiers les plus récents, si elle doit être prise en compte, ne conduit pas à remettre en cause le grief ; qu'au demeurant, le rapport d'inspection soulignait que « *les conclusions des audits relatives à la LAB, sont révélatrices d'un risque élevé pour l'établissement de non-conformité juridique des dossiers illustrant particulièrement une connaissance et un suivi insuffisants de la clientèle* » et que « *l'importance du taux d'anomalies et la qualité insuffisante des dossiers en matière de conformité juridique sont relevées dans onze des douze rapports produits en 2007* » ; que le manquement à l'obligation de vigilance, qui porte ici uniquement sur les 85 dossiers susmentionnés, est établi ;

3.2. Sur les moyens humains alloués à la LCB-FT

Considérant que, **selon le grief**, le rapport d'inspection concluait que les moyens du service LAB et fraudes de la direction des risques et de la conformité de la BPCA sont nettement insuffisants compte tenu de l'organisation de type centralisée retenue par l'établissement ; qu'il ne dispose en effet que d'un effectif équivalent temps plein de deux personnes qui ne permet pas d'analyser les nombreuses alertes produites annuellement et de procéder à un examen approfondi des opérations ; que par ailleurs, le responsable direct du service LAB et fraudes concentre son activité sur la conformité juridique et les fraudes internes et externes et n'est pas impliqué dans le processus de LAB ; que de même, les responsables d'agence n'effectuent aucun contrôle des fiches transmises par les agences au service LAB et fraudes sur des opérations paraissant douteuses et ne disposent pas, en outre, d'information sur l'identité des clients placés sous surveillance ou ayant fait l'objet dans le passé d'une DS ; qu'ils n'apparaissent ainsi que très peu impliqués dans la mise en œuvre du dispositif de LAB ;

Considérant que, si la BPCA soutient que l'article 2 du règlement du CRB n° 91-07 impose aux établissements assujettis une obligation de vigilance constante formulée en des termes imprécis, ce qui serait contraire au principe de légalité des infractions, le Conseil d'État (CE) a jugé que ces dispositions n'avaient pas pour effet de « *mettre les assujettis devant une obligation de résultat insuffisamment définie dès lors qu'elles précisent la nature des moyens à mettre en place, qui consistent notamment en l'organisation de procédures internes reposant sur des règles écrites portant aussi bien sur les méthodes à suivre que sur les indications relatives aux montants et à la nature des opérations à surveiller* » (CE 30 juillet 2003, Compagnie française de change, n° 247488 ; CE 30 juillet 2003, Comptoir français de l'or, n° 248686) ; que, si la BPCA disposait d'une latitude pour déterminer les ressources humaines affectées à la fonction LCB-FT, les carences dans l'exercice de cette fonction, en particulier l'impossibilité d'analyser les nombreuses alertes produites et de procéder à un examen approfondi des opérations, montrent que l'effectif affecté à cette tâche (deux personnes) était insuffisant ; qu'une telle insuffisance peut donc être sanctionnée en l'absence de tout ratio réglementaire entre l'effectif de contrôle et la taille de l'établissement ; que l'appartenance de la BPCA à un groupe doté d'un organe central ne pourrait être prise en compte que dans la mesure où il serait établi que cette appartenance permettrait de répondre au grief ; qu'en portant, courant 2008, cet effectif à quatre personnes équivalent temps plein sans que soit constatée une progression analogue du nombre de ses clients, la BPCA a entendu remédier à cette insuffisance et l'a par là même confirmée ; que les améliorations apportées ensuite par la BPCA dans ce domaine sont postérieures à la mission de vérification ; que cependant, l'observation, reprise dans le grief selon laquelle le responsable direct du service LAB et fraudes concentrerait son activité sur la conformité juridique et les fraudes internes et externes et ne serait pas impliqué dans le processus de LCB-FT résulte d'une confusion entre l'activité de ce chef de service et le responsable de celui-ci ; que dans le périmètre ainsi réduit, le grief est établi ;

3.3. Sur les moyens techniques alloués à la LCB-FT

Considérant que, **selon le grief**, au moment de l'enquête, les outils de détection des opérations suspectes présentaient de nombreuses insuffisances et n'étaient pas adaptés à la situation de l'établissement ; que les agences ne disposaient d'aucun outil informatique de requêtes ; que, compte tenu du manque d'effectif du service LAB, les nombreuses requêtes mises à disposition de ce service n'étaient que partiellement et irrégulièrement exploitées ; qu'ainsi, sur les 30 000 alertes recensées en 2007 (20 700 selon la BPCA), seules environ 3 % (5 % selon la réponse apportée par la BPCA au rapport d'inspection – c302) ont été traitées ; que certaines requêtes hebdomadaires et mensuelles étaient incomplètes et ne prenaient pas en compte les informations produites par les applications relatives aux virements internationaux émis et reçus, que l'historique de ces requêtes n'était pas supérieur à un mois et que l'outil de suivi des alertes ne permettait pas de consolidation des alertes pour un même client sur plusieurs années ; que la BPCA n'avait pas mis en place d'outil de profilage des comptes de la clientèle permettant d'identifier ceux dont le fonctionnement serait atypique ; enfin, que les agences ne disposaient pas d'outils informatiques leur permettant d'effectuer des contrôles de premier niveau ;

Considérant que la communication aux agences de la BPCA de rapports couvrant les principales opérations pouvant se révéler sensibles ne paraît pas de nature à pallier l'absence, à la date du contrôle, de mise à leur disposition d'un outil informatique de requête ; que, si la BPCA soutient que seules 5 % des « requêtes » étaient traitées *in extenso* mais que les autres étaient brièvement analysées, les modalités d'analyse de cette grande majorité des alertes ne sont pas précisées, de sorte qu'il n'est pas assuré qu'un suivi approprié leur était systématiquement donné ; que les requêtes i-BP mensuelles, qui concernent les remises déplacées chèques et espèces, de même que les requêtes [...] relatives aux virements internationaux émis et reçus, ne couvrent pas la totalité du champ des opérations des clients ; qu'il n'importe pas, s'agissant de la constitution du grief, que le retard dans la mise en place du nouvel outil de profilage [...], déployé en juin 2008 puisse être imputé à la direction générale, dès lors qu'il est établi qu'à la date du contrôle, la BPCA n'en était pas dotée et ne disposait d'aucun outil analogue ; que les efforts effectués depuis par la BPCA pour renforcer son dispositif apparaissent comme une mesure de régularisation ; que le manquement est par suite établi ;

3.4. Sur le dispositif interne relatif au gel des avoirs

Considérant que, **selon le grief**, le rapport d'inspection mentionne que les alertes issues du logiciel [...], permettant la vérification de la présence des noms (ou de mots) appartenant aux listes officielles de personnes regardées comme liées à des organisations terroristes, n'étaient pas exploitées par le service LAB et qu'il n'y avait pas de fonctionnalité informatique bloquant l'ouverture de comptes à des clients liés à ces réseaux ; que lors du premier filtrage résultant d'un balayage de la base clients de la BPCA en 2006, le service LAB a traité plus d'un millier d'alertes, dont aucune n'a été considérée comme justifiée par ce service ; que depuis, le service n'a plus procédé à aucun contrôle des alertes, cette activité n'étant pas jugée prioritaire ; que dans sa réponse au rapport d'inspection, l'établissement a admis que le traitement des alertes [...] avait subi une interruption de plusieurs mois en 2007 et avait repris en novembre 2007 ; que par ailleurs, compte tenu de l'insuffisance de moyens, le service LAB et fraudes ne procédait plus, depuis 2006, à aucun contrôle des alertes transmises par le centre informatique i-BP qui opérait un croisement des fichiers de « listes terroristes » avec les fichiers de la BPCA ; qu'enfin, lors de l'ouverture de comptes par les agences du réseau, il n'y avait pas de rapprochement de l'identité du demandeur avec les listes terroristes ;

Considérant que, si la BPCA soutient que le fondement juridique du grief est contestable en raison de l'inapplicabilité de l'article 2 du règlement du CRB n° 91-07, lequel régit le devoir de vigilance et non le gel des avoirs, cet article, dans sa version applicable à la présente procédure, impose aux établissements assujettis de faire preuve d'une vigilance constante et de se doter d'une organisation et de procédures internes propres à assurer le respect des prescriptions de la loi du 12 juillet 1990 « [intégrée dans le COMOFI], notamment de ses articles L. 562-2, L. 562-5, L. 563-1 et L. 563-3 (...) » ; que ces articles définissaient les principales obligations de vigilance et de déclaration applicables en matière de prévention du blanchiment des capitaux mais aussi de lutte contre le financement des activités terroristes ; que le gel des avoirs mentionné dans la notification de griefs est celui de personnes figurant sur une liste de personnes soumises au gel des avoirs au titre de la lutte contre le terrorisme ; que le texte visé par la poursuite est donc applicable s'agissant de la qualification d'un manquement aux obligations en matière de gel des avoirs ; que si le gel des avoirs résulte des règlements 2580/2001 du 27 novembre 2001 et 881/2002 du 27 mai 2002, transposant la résolution 1390 du Conseil de sécurité de l'ONU relative à la lutte contre Al Qaida, l'application par les organismes financiers de ces mesures relève de leur obligation de vigilance, qui porte non seulement sur la lutte contre le blanchiment des capitaux mais aussi sur la lutte contre le financement des activités terroristes ; que cependant, l'obligation de « bloquer » l'ouverture du compte d'un client ne résulte pas de ces dispositions, un tel blocage empêchant le gel des avoirs du client ; que, pour le reste, les constatations du rapport reprises dans la notification de griefs ne sont pas sérieusement contestées ; que par ces carences, la BPCA a manqué à son obligation de vigilance en matière de lutte contre le financement du terrorisme ; que, dans le périmètre ainsi réduit par l'abandon de sa partie relative au blocage de l'ouverture des comptes, le grief est établi ;

4. Sur les procédures internes

Considérant que l'article R. 563-3 du COMOFI, abrogé par le décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009, imposait aux établissements assujettis d'adopter « des procédures internes adaptées à leurs activités destinées à mettre en œuvre les obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévues par le présent titre VI, ainsi qu'un dispositif de contrôle interne destiné à assurer le respect des procédures » ; que l'article R. 561-38 du COMOFI introduit par le décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009 leur impose de définir les procédures à appliquer pour le contrôle des risques, la mise en œuvre des mesures de vigilance relatives à la clientèle, la conservation des pièces, la détection des transactions inhabituelles ou suspectes et le respect de leurs obligations déclaratives ; que l'article 11-7 du règlement du CRBF n° 97-02, introduit par l'arrêté du 29 octobre 2009, leur impose (point 2-2) de se doter de dispositifs permettant de détecter non seulement les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient

faire l'objet soit d'un examen renforcé soit d'une DS, mais encore toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques ; qu'enfin le c) de l'article 2 du règlement du CRB n° 91-02, relatif aux procédures internes dont doivent se doter les banques pour assurer le respect de la loi du 12 juillet 1990, mentionne l'obligation de conserver les informations, déclarations et documents relatifs aux DS et aux opérations ayant donné lieu à examen approfondi ;

Considérant que, **selon le grief**, les procédures internes de la BPCA étaient insuffisantes ; qu'ainsi, il ressort du rapport d'inspection (i) que la circulaire relative à la LCB était incomplète et non régulièrement actualisée, (ii) qu'en matière de contrôle de chèques, la procédure était obsolète, aucune procédure ne définissant les diligences à observer par les agences chargées de ce contrôle, ni le mode de conservation des documents et (iii) que les agences du réseau ne disposaient pas de procédure interne décrivant la nature des diligences à accomplir et les caractéristiques des informations à transmettre au service LAB et fraudes ;

Considérant que les carences de la circulaire relative à la LCB ne sont pas contestées ; que le renvoi au site conformité de l'organe central, à l'époque la BFBP (Banque fédérale des banques populaires), ne peut suffire à satisfaire l'exigence de disposer d'un ensemble de procédures mises à jour, dès lors que les procédures de groupe ne sont pas adaptées aux particularités de chaque établissement et ne pallient pas les insuffisances de la circulaire LCB propre à la BPCA ; que cette circulaire ne faisait pas état des dispositions relatives à la corruption et à la fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes, non plus que des dispositions relatives aux modalités d'identification à distance de la clientèle, de celles du règlement 1781/2006, ni de celles du décret du 26 juin 2006 ; que dans ses remarques en réponse au rapport, la BPCA avait indiqué que « *la procédure BPCAz disponible sous l'intranet de la BPCAz au moment des travaux de l'Inspection correspondait à la précédente version de la procédure LAB Groupe et adaptée aux spécificités de la Banque. Ces mises à jour n'avaient pas effectivement été faites sur certains points. Nous avons actualisé en février 2008 la procédure sur AZURCOM pour qu'elle soit en conformité avec la procédure Groupe* » ; que les agences du réseau ne disposaient pas de procédures internes sur la nature des diligences à accomplir et en particulier en matière de contrôle des chèques ; que, contrairement à ce que soutient la BPCA, l'existence de deux requêtes dédiées à MONEO et la réception chaque mois de la part de la Société financière du portemonnaie électronique d'informations utiles d'alerte ou de non-alerte ne peuvent pallier l'absence, dans ce domaine, d'une procédure relative à la surveillance dans le domaine de la LCB-FT de telles opérations ; que les mises à jour postérieures des procédures ne peuvent que s'analyser comme des mesures de régularisation ; que le grief est donc établi ;

5. Sur le respect des obligations de vigilance en matière de chèques

Considérant que l'article 4 du règlement du CRBF n° 2002-01 impose aux établissements financiers d'établir et d'exécuter annuellement un programme de contrôle des chèques pour l'application des obligations de vigilance prévues par ce règlement ; que ce programme, révisé si nécessaire en cours d'exécution, doit comporter notamment des critères de sélection définis par l'établissement en fonction de ses activités propres et qui tiennent compte de l'évolution de la typologie des opérations de blanchiment et des informations publiquement disponibles, notamment celles diffusées par le GAFI ou par Tracfin ; que par ailleurs, l'article 11, alinéa 2, points a) et b) du même règlement n° 2002-01 dispose que le programme visé à l'article 4 prévoit notamment l'examen individuel par l'établissement financier : a) des chèques tirés par les clients ayant fait l'objet d'une DS initiale sur la base de l'article L. 562-2 ancien du COMOFI ; b) des chèques dont l'examen paraît nécessaire pour compléter l'analyse du fonctionnement du compte lorsque, à l'occasion du suivi du compte de son client, l'établissement détecte, le cas échéant, par des moyens informatiques, un fonctionnement inhabituel ;

Considérant que, **selon le grief**, le service LAB de la BPCA a réalisé des contrôles plus restreints que ceux prévus par son programme annuel ; que les états hebdomadaires pour les opérations

comprises entre 80 000 et 150 000 euros et les états mensuels n'étaient pas exploités tandis que les états pour les opérations de plus de 150 000 euros n'étaient que partiellement traités ; que le programme de contrôle des chèques ne prenait pas en compte l'évolution de la typologie des opérations de blanchiment ; que les chèques des clients sous surveillance n'étaient pas isolés et que l'examen individuel des chèques tirés sur des clients ayant fait l'objet d'une DS à Tracfin n'était pas assuré pour des raisons de coût ;

Considérant que les mesures de contrôle présentées comme en place au moment de l'inspection sont parcellaires ; que si la BPCA soutient avoir à l'époque de la vérification disposé d'une procédure de contrôle des chèques, le présent grief porte sur les contrôles effectivement réalisés ; qu'au surplus la BPCA indique que sa procédure de contrôle des remises de chèques a été remodelée « *pour être conforme au dispositif exigé par la réglementation précitée* » ; qu'une procédure lacunaire ne pouvait permettre un contrôle de ces remises conforme aux exigences réglementaire ; que le grief est donc établi ;

6. Sur le questionnaire relatif au dispositif de prévention du blanchiment

Considérant que l'instruction n° 2000-09 du 18 octobre 2000 de la CB, dans sa rédaction en vigueur au moment de l'enquête, imposait aux établissements assujettis l'obligation de remise annuelle d'une réponse aux questionnaires relatifs au dispositif de prévention du blanchiment ;

Considérant que, **selon le grief**, certaines réponses apportées par la BPCA au questionnaire QLB 3 relatif au dispositif de prévention du blanchiment des capitaux pour l'exercice 2006 relatives au dispositif de détection des opérations visées aux articles L. 562-2 et L. 563-3 anciens du COMOFI, à l'identification de la clientèle, aux autres obligations de vigilance, à l'existence de règles et de procédures écrites internes, notamment les réponses aux lignes 114, 118, 121, 132, 139, 171, 173 et 214 de ce questionnaire, ne correspondaient pas à la réalité ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la BPCA, le renvoi, dans la lettre de griefs, vers le détail de ses réponses au QLB 3 et les commentaires de l'inspection s'y rapportant lui a permis de savoir avec précision pour quelles inexactitudes elle était mise en cause ; que, si elle estime ne pas pouvoir être sanctionnée pour des réponses qui n'étaient pas parfaitement exhaustives et précises, ce sont des réponses inexacts qui lui sont, par ce grief, reprochées ; que le caractère intentionnel d'une telle communication n'est pas un élément constitutif du manquement disciplinaire ; que les reproches relatifs au QLB 3 ne sont redondants avec aucun des autres griefs notifiés dès lors que les premiers sont relatifs à des réponses erronées à un questionnaire sur son dispositif de LCB-FT et les seconds à des carences affectant le dispositif lui-même ; que ces deux types de griefs peuvent donc être simultanément sanctionnés dans le respect de la règle *non bis in idem* ;

Considérant que la BPCA ne disposait pas, à la date du contrôle, de règles écrites décrivant de manière exhaustive ses obligations déclaratives, la procédure de groupe, externe à la BPCA, ne pouvant, faute d'adaptation aux spécificités de son organisation, de son activité et de sa clientèle, pallier cette carence ; qu'elle n'apporte aucun élément permettant de contester utilement les constatations de l'inspection sur l'absence d'analyse, par ses services, de la justification économique, de l'objet ou des conditions de complexité des opérations qui devaient donner lieu, en application de l'ancien article L. 563-3 du COMOFI, à la constitution d'un dossier de renseignements ; que sa circulaire LAB ne précisait pas les modalités, propres à chaque catégorie de clients, selon lesquelles devaient être identifiés les véritables bénéficiaires d'un compte, lorsque la personne qui en demande l'ouverture paraît ne pas agir pour elle-même ; que les informations communiquées par la BPCA sur sa prise en compte de tous les aspects d'une future relation d'affaires ne suffisent pas à considérer qu'elle procédait *a priori*, lors de l'entrée en relation, à une évaluation du profil de fonctionnement du compte ; que ses affirmations sur le fait que ses procédures lui auraient permis de détecter les mouvements financiers atypiques grâce à un profilage commercial et un système d'alertes [...] ne sont pas étayées par des faits permettant de contredire les constatations de l'inspection sur ce sujet ; que sa

circulaire LAB ne traitait pas des sommes et de la nature des opérations devant faire l'objet d'une vigilance particulière, pas plus que de la prévention de la LCB-FT dans le domaine de la monnaie électronique même si, de fait, certains contrôles ont, semble-t-il, été effectués ; qu'en conséquence elle n'aurait pas dû répondre positivement aux questions 114, 118, 121, 132, 139, 171 et 173 du QLB 3 ; qu'à l'inverse, l'exactitude de sa réponse à la question relative à la date de dernière mise à jour du manuel de procédures LCB-FT n'est pas contestée ; qu'ainsi, dans le périmètre réduit par l'abandon du reproche relatif à la réponse à la question 214 du QLB 3, le grief est établi ;

7. Sur le dispositif de contrôle interne en matière de LCB-FT

Considérant que le a) de l'article 6 du règlement du CRBF n° 97-02 dispose que le contrôle permanent de la conformité, de la sécurité et de la validation des opérations réalisées et du respect des diligences liées à la surveillance des risques doit être assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, d'une part par des agents exclusivement dédiés à cette fonction et, d'autre part, par d'autres agents exerçant des activités opérationnelles ; que selon le b) du même article 6, les entreprises assujetties doivent, selon des modalités adaptées à leur taille et à la nature de leurs activités, disposer d'agents réalisant 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 mentionnés au a) du même article, ce contrôle périodique devant être assuré au moyen d'enquêtes par des agents au niveau central et, le cas échéant, local, autres que ceux mentionnés au point a) précité ; que l'article 9 du même règlement dispose que les moyens affectés au contrôle périodique décrit ci-avant doivent être suffisants pour mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limité que possible ;

Considérant que, par ce grief, est reprochée à la BPCA une série de carences affectant la mise en œuvre de son contrôle permanent (7.1) et de son contrôle périodique (7.2) ;

7.1. Sur la mise en œuvre du contrôle permanent

Considérant que, **selon le grief**, il serait ressorti de l'examen des dossiers de la clientèle par l'inspection dans cinq agences que les fiches d'autocontrôle étaient rarement présentes, que les contrôles hiérarchiques de premier niveau exercés par les directeurs étaient inexistantes ou non formalisés et que les contrôles permanents de second niveau étaient assurés par la direction des risques et de la conformité, qui ne disposait que d'un effectif équivalent temps plein de deux collaborateurs en matière de LCB, ce qui est insuffisant ; qu'ainsi, seules 25 agences sur un total de 95 auraient été contrôlées au cours de l'exercice 2007 ;

Considérant que, si la BPCA expose le rôle de la BFBP dans la définition des principes du contrôle interne, son appartenance à un groupe ne peut la dispenser du respect de ses obligations relatives à l'organisation et au fonctionnement de son dispositif de contrôle interne ; que si elle soutient qu'il est logique que les fiches d'autocontrôle n'aient pas été retrouvées dans des dossiers clients en stock, car l'échantillon de dossiers sélectionné arbitrairement par l'inspection comprend 75 % de comptes ouverts avant l'adoption (en 2005) de la procédure correspondante, laquelle n'a pas été conçue comme rétroactive, tous les dossiers postérieurs à cette nouvelle procédure ne comportaient pas cette fiche ; que le défaut de formalisation des contrôles hiérarchiques de premier niveau exercés par les directeurs, voire leur inexistence, est une constatation de l'inspecteur à laquelle la BPCA n'oppose aucun élément de fait ; que le taux élevé de conformité des dossiers en agence relevé dans le rapport d'activité du service « Contrôle Agences » courant 2008 ne suffit pas à démontrer l'efficacité de ce contrôle, le rapport ayant en outre été remis après la mission de vérification ; que, s'agissant pour ce grief du contrôle de second niveau, les mêmes faits peuvent, dans le respect de la règle *non bis in idem*, être pris en compte sous une autre qualification ; que les insuffisances dans l'exécution de certaines tâches permettent d'établir, en l'absence de tout ratio réglementaire, cette partie du grief ; qu'ainsi l'inspection a mis en évidence, d'une part, que seulement 25 agences sur 95 ont été contrôlées au cours de l'exercice 2007 (soit 50 jours/hommes sur place alors que les interventions programmées

nécessitaient environ 180 jours/hommes) et, d'autre part, que les collaborateurs concentraient leurs efforts sur les opérations de caisse et sur la conformité de quelques dossiers de la clientèle, négligeant totalement la surveillance du suivi des flux ; que, de plus, la coopération de l'organe central dans la mise en place ne dispense pas un établissement affilié de disposer d'équipes suffisamment étoffées pour exercer leurs missions ; que le renforcement des effectifs postérieurement à l'achèvement de la mission s'analyse comme une reconnaissance de leur insuffisance préalable, de même que la série de mesures (précisément décrites) prise en 2008 et 2009 pour améliorer le fonctionnement de la direction des risques et de la conformité ; que le grief est établi à la date du contrôle ;

7.2. Sur la mise en œuvre du contrôle périodique

Considérant que, **selon le grief**, les activités de la BPCA n'étaient que partiellement couvertes par le contrôle périodique ; que les audits relatifs au traitement des flux d'espèces et aux moyens de paiement internationaux ne comportaient pas de volet LAB ; que par ailleurs, le nombre d'agences auditées était restreint et inadapté aux risques de blanchiment ; que l'audit complet d'une structure n'intervenait ainsi que tous les six à sept ans tandis que la durée moyenne d'une mission en agence ne dépassait pas trois jours sur place ; que la direction inspection audit (DIA) n'a audité que 12 agences en 2005, 17 en 2006 et 12 depuis début 2007 jusqu'à la mission d'inspection ; qu'en outre, la méthodologie utilisée pour apprécier le dispositif LCB était sommaire et ne permettait pas d'en évaluer effectivement la mise en œuvre ; que la mesure du degré de connaissance des clients et de la conformité des contrats était effectuée sur la base d'un échantillon limité à une dizaine de dossiers par conseiller ; que le volet « blanchiment des capitaux » des audits était réduit à trois questions portant sur la connaissance de la cellule LAB du siège, de la procédure sur la LAB et du didacticiel d'auto-formation et à une question relative à la formation reçue par le gestionnaire ; qu'enfin, aucune investigation n'était menée sur la surveillance des flux et la justification des opérations ;

Considérant que le fait que dix agences n'aient fait l'objet d'aucun audit depuis moins de cinq ans au 31 décembre 2007 montre l'insuffisance de ces contrôles et corrobore les données de l'inspection sur la périodicité de ces audits ; que le choix des agences auditées par la direction inspection audit (DIA) ne prend pas en compte les écarts par rapport à la moyenne des taux d'alerte des agences ; que, s'agissant de la durée moyenne d'un audit en agence, la BPCA affiche un taux moyen en 2007 de 25,7 jours/hommes de travail par mission d'audit complet en agence, chiffre qui comprend le temps consacré à la préparation de la mission et celui nécessaire à la formalisation du rapport d'audit, rapporté au nombre d'auditeurs missionnés en agence, et qui ne paraît pas contradictoire avec la durée moyenne de trois jours des investigations *in situ* constatée par l'inspection ; que l'évaluation des connaissances des collaborateurs en agence en matière de LCB-FT, par un questionnaire à choix multiple (QCM) de sensibilisation à la lutte anti-blanchiment de huit questions, apparaît comme une démarche insuffisante, *a fortiori* quand le traitement de ces réponses n'est pas précisé, pour vérifier que le personnel de l'agence contribue effectivement, dans la gestion de ses dossiers clients, au respect par la BPCA de ses obligations en matière de LCB-FT ; que la BPCA confirme que la mesure du degré de connaissance des clients et de la conformité des contrats est effectuée sur la base d'un échantillon limité à une dizaine de dossiers par gestionnaire ; qu'elle ne conteste pas qu'aucune investigation n'était menée sur la surveillance des flux et la justification des opérations, aspect pourtant central du contrôle sur place d'un dispositif de LCB-FT ; qu'au total sur ce grief, la faiblesse de la méthodologie d'enquête de l'audit en matière de LAB, alliée à une fréquence et une durée des visites sur place très insuffisantes, caractérise une méconnaissance par l'établissement de l'obligation de mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités et, en particulier, dans le domaine de la LCB, sur un nombre d'exercices aussi limité que possible ; que le grief est donc établi ;

8. Sur le risque de non-conformité

Considérant que l'article L. 519-2 du COMOFI impose à l'intermédiaire en opérations de banque d'agir en vertu d'un mandat délivré par un établissement de crédit et que selon l'article 5, a) du règlement du CRBF n° 97-02, le système de contrôle des opérations et des procédures internes des

entreprises qui y sont assujetties doit notamment avoir pour objet de vérifier que les opérations qu'elles réalisent sont conformes aux dispositions en vigueur propres aux activités bancaires et financières ;

Considérant que, **selon le grief**, la BPCA a recouru à des prescripteurs externes de crédit immobiliers relevant du statut d'intermédiaire en opérations de banque sans avoir délivré de mandat à ces prescripteurs ;

Considérant que les faits ne sont pas contestés par la BPCA, qui souligne seulement que l'activité de ces prescripteurs était encadrée par une « convention de partenariat » et que des mesures correctrices ont été prises ; que, s'il doit être relativisé en tenant compte de l'appréciation par l'inspection du faible risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme qu'aurait présenté ces dossiers à la date du contrôle, le grief est donc établi ;

*
* *

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le contrôle sur place de la BPCA entre octobre 2007 et janvier 2008 a permis d'y constater des carences nombreuses affectant plusieurs aspects essentiels de la LCB-FT ; qu'il a en particulier mis en évidence une série de manquements aux obligations déclaratives et de vigilance de cet établissement, y compris en matière de contrôle des chèques ; que ses procédures internes ne le mettaient pas en situation de satisfaire à ces exigences ; que, par des réponses erronées au QLB 3, la BPCA n'a pas correctement informé le superviseur de l'état de son dispositif ; qu'en outre, la mise en œuvre de ses contrôles, permanent comme périodique, ne pouvait, à cette date, contribuer à une amélioration rapide de son organisation dans ce domaine ;

Considérant que, cependant, le périmètre de plusieurs des griefs notifiés a été réduit, cette réduction portant sur plusieurs dossiers individuels relatifs à un défaut de DS initiale ou de vigilance (M. A1, M. C11), tandis qu'un autre a été totalement écarté (M. A6) ; que dans l'unique dossier individuel relatif à un éventuel défaut de DS complémentaire (M^{me} B1), seule la qualification de défaut de vigilance est finalement retenue ; que, par ailleurs, le périmètre des griefs se rapportant aux moyens humains affectés à la LCB-FT et au gel des avoirs a également été réduit, de même que celui relatif aux réponses au QLB 3 ; qu'il ressort en outre du dossier et qu'il a été rappelé à l'audience que, depuis les constatations du rapport d'enquête, en date du 2 avril 2008, la BPCA a mis en œuvre une série de mesures de régularisation en ce qui concerne la documentation des dossiers individuels, les moyens humains et techniques alloués à la LCB-FT, ses procédures internes, sa procédure de contrôle des chèques, le contrôle permanent et périodique, ainsi que le risque de non-conformité ;

Considérant qu'au regard de la nature, du nombre et de la gravité des manquements établis, ainsi que des observations qui précèdent, il convient de prononcer, à l'encontre de la BPCA, un blâme assorti d'une sanction pécuniaire de 500 000 euros ; qu'en l'espèce, le préjudice résultant d'une publication de la présente décision sous une forme faisant apparaître le nom de cet établissement ne paraît pas disproportionné ; 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} : Les conclusions de la BANQUE POPULAIRE CÔTE D'AZUR tendant à la transmission au Conseil d'État de questions prioritaires de constitutionnalité sont rejetées comme irrecevables.

Article 2 : Il est prononcé un blâme à l'encontre de la BANQUE POPULAIRE CÔTE D'AZUR.

Article 3 : Il est également prononcé une sanction pécuniaire d'un montant de 500 000 (cinq cent mille) euros.

Article 4 : La présente décision sera publiée au registre de l'Autorité de contrôle prudentiel et pourra être consultée au secrétariat de la commission.

[Rémi BOUCHEZ]

Conseiller d'État, exerçant la fonction
de président dans les procédures
n^{os} 2012-04 et 2012-04 bis

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.