

La CAISSE D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON a formé un recours devant le Conseil d'État contre la décision de la Commission des sanctions du 25 novembre 2013

CAISSE D'ÉPARGNE
ET DE PRÉVOYANCE
DU LANGUEDOC-ROUSSILLON
Procédure n° 2013-01

Blâme et sanction pécuniaire
de 1 000 000 d'euros

Audience du 4 novembre 2013
Décision rendue le 25 novembre 2013

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 15 janvier 2013 (et les pièces qui lui sont annexées) 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 17 décembre 2012, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la CAISSE D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON (ci-après la CELR), ayant son siège social 254 rue Michel Teule, ZAC d'Alco, BP 7330, 34184 Montpellier Cedex 4, enregistrée sous le numéro 2013-01 ;

Vu la notification de griefs du 15 janvier 2013 ;

Vu les mémoires en défense des 27 mars, 19 juillet et 12 septembre 2013, ainsi que les pièces qui les accompagnent, par lesquels la CELR (i) présente une demande de renvoi préjudiciel pour interprétation par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE) de la portée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, (ii) soulève la nullité de l'« enquête », du rapport « d'enquête » et de la notification de griefs, (iii) conteste que les griefs notifiés soient constitutifs de manquements susceptibles de sanctions et (iv) sollicite, d'une part, que l'audience devant la Commission ne soit pas publique et, d'autre part, que la décision à intervenir ne soit pas publiée sous une forme nominative ;

Vu les mémoires des 3 juin et 26 août 2013, par lesquels M. Olivier FOUQUET, représentant le Collège, conclut que la Commission ne doit pas transmettre à la CJUE la question préjudicielle posée par la CELR, estime que les exceptions de procédure doivent être rejetées et maintient l'ensemble des griefs notifiés ;

Vu le rapport du 3 octobre 2013 de M. Charles CORNUT, rapporteur, dans lequel celui-ci conclut (i) qu'il n'y a pas de raison sérieuse conduisant à renvoyer à la CJUE la question préjudicielle posée, (ii) que les exceptions de procédure doivent être écartées et (iii) au fond, que sont établis les griefs [2.2](#) et [2.5](#) (sur le système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques), les griefs [4 à 12](#) (défauts de déclaration de soupçon – ci-après DS), ainsi que [19](#) (sur le dispositif de contrôle permanent de premier niveau), [20](#) et [21](#) (sur le dispositif de contrôle permanent de second niveau) ; que sont également fondés mais dans un périmètre réduit les griefs [1](#) (sur la classification des risques), [2.1](#) et [2.3](#) (sur le système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques), [13 à 17](#) (DS tardives), ainsi que [18](#) (sur le dispositif de contrôle permanent de premier niveau) ; que doivent être écartés le grief [2.4](#) (sur le système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques) et le grief [3](#) (sur le traitement des alertes) en toutes ses parties ;

Vu les courriers du 3 octobre 2013 convoquant les parties et les informant de la composition de la Commission ;

Vu les observations présentées le 18 octobre 2013 par la CELR et le 25 octobre 2013 par le représentant du Collège sur le rapport du rapporteur ;

Vu les autres pièces du dossier et notamment le rapport d'inspection du 10 août 2012 de M. Didier ORAIN, chef de mission ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après la CESDHLF), notamment ses articles 6, paragraphe 3, et 8 ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le TFUE) ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la Charte des droits fondamentaux) ;

Vu le Code monétaire et financier (ci-après le COMOFI), dans sa rédaction applicable aux faits ;

Vu le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 modifié relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (ci-après le règlement n° 97-02), dans sa rédaction applicable aux faits ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'ACPR), composée de M. Rémi BOUCHEZ, Président, M^{me} Claudie ALDIGÉ et MM. Francis CRÉDOT et Pierre FLORIN ;

Après avoir décidé de faire droit à la demande de l'établissement tendant à ce que l'audience ne soit pas publique et entendu, lors de sa séance du 4 novembre 2013 :

- M. Charles CORNUT, rapporteur, assisté de M^{me} Aline WALEFFE et de M. Jean-Manuel CLEMMER, adjoints au rapporteur ;
- M. Emmanuel SUSSET, représentant du directeur général du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Olivier FOUQUET, représentant le Collège de l'ACPR, assisté de M^{me} Anne-Marie MOULIN, adjointe au directeur des affaires juridiques de l'ACPR, de M. Jean-Gaspard D'AILHAUD DE BRISIS, chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, et de M^{mes} Sophie LE GOFF et Christelle MOLINA, juristes au sein du même service ; M. FOUQUET a proposé le prononcé d'un blâme assorti d'une sanction pécuniaire de 2 millions d'euros, dans une décision publiée de manière nominative ;
- M^{me} Christine FABRESSE et M^{me} Frédérique BASTIDE-LOISEAU, respectivement présidente du directoire et directrice de la conformité et du contrôle permanent de la CELR, M^{me} Laurence MAY et M^{me} Pascale PARKET, respectivement directrice en fonction et désignée de la conformité et de la sécurité du groupe BPCE, assistées par M^e Arnaud MOQUIN, avocat à la Cour ;

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

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Rémi BOUCHEZ, de M^{me} Claudie ALDIGÉ et de MM. Francis CRÉDOT et Pierre FLORIN ;

Considérant que la CELR, société coopérative anonyme à directoire et conseil de surveillance issue de la fusion de 8 caisses d'épargne et affiliée à l'organe central BPCE exerce, depuis 1991, son activité dans l'ensemble de la région du Languedoc-Roussillon par l'intermédiaire d'un réseau de 183 agences et de 2 centres d'affaires, situés à Montpellier et à Perpignan ; que son réseau se divise en 2 segments : la Banque de Développement Régional (BDR), qui gère les clients professionnels dont le chiffre d'affaires dépasse 1,5 million d'euros, et la Banque de Détail (BDD), qui est chargée des autres clients ; que sa clientèle professionnelle est constituée principalement de PME et d'entités du secteur public territorial ; qu'en juin 2012, elle avait en tout 1,2 million de clients ;

Considérant qu'à la suite d'un contrôle sur place effectué par les services de l'ACP entre le 28 septembre 2011 et le 19 janvier 2012 et qui a donné lieu, après un contradictoire oral et écrit, à la signature par M. Didier ORAIN, chef de mission, d'un rapport définitif le 10 août 2012 (ci-après le rapport d'inspection), le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a décidé, lors de sa séance du 17 décembre 2012, d'ouvrir, à l'encontre de la CELR, la présente procédure disciplinaire ;

Questions préalables

1. Sur la transmission d'une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne

Considérant que l'article 267 du TFUE dispose que « *La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel : / a) sur l'interprétation des traités, / b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union. / Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question. / Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour. / Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais* » ; que l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux dispose que « *Toute personne a droit au respect de sa vie familiale, de son domicile et de ses communications* » ; qu'aux termes de l'article 47 de cette charte, « *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. / Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.* » ; que l'article 6, paragraphe 3, de la CESDHLF prévoit que « *Tout accusé a droit notamment à : / a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; / b. disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ; / c. se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ; / d. interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ; / e. se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience* » ;

Considérant que la CELR soutient qu'il y aurait lieu pour la Commission des sanctions de transmettre à la CJUE une question qu'elle propose de formuler de la manière suivante : « *Les articles 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux, éclairée par les dispositions des articles 6 § 3 et 8 CEDH, impliquent-ils que, - au cours des phases d'enquêtes menées dans les locaux de la personne sous enquête, par une autorité administrative indépendante, dotée de pouvoirs importants et contraignants d'investigation et de pouvoirs juridictionnels de sanctions, et dans la mesure où, d'une part ces enquêtes se déroulent sur place, c'est-à-dire au "domicile" du sujet de l'enquête et où d'autre part, au cours de ces enquêtes peuvent être recueillies directement par les enquêteurs, au moyen d'investigations dans les documents et systèmes de la personne*

contrôlée et auxquels la loi leur donne accès, sans possibilité pour la personne sous enquête de s'y opposer, des preuves ou des déclarations des personnes soumises à enquête, susceptibles de fonder des poursuites juridictionnelles ultérieures et d'être ainsi opposées à charge de la personne poursuivie, - la personne concernée soit informée, quel qu'en soit le procédé, de la faculté de se faire assister d'un conseil et de son droit à garder le silence, notamment de façon à ne pas être amenée, au cours de la phase d'enquête à s'auto-incriminer et à permettre ainsi à la personne contrôlée, dès ce stade, de bénéficier de façon effective de son droit à un procès équitable ? Les mêmes articles impliquent-ils que l'ordre juridique national prévoit de façon effective cette faculté de manière à garantir à la personne concernée le bénéfice effectif des droits reconnus par les articles 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux ? » ;

Considérant que, pour apprécier si l'organisme de renvoi possède le caractère d'une juridiction au sens de l'article 267 ci-dessus mentionné, la CJUE tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que l'origine légale de l'organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par l'organisme, des règles de droit ainsi que son indépendance ; que 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 a mis en place, au sein de l'ACP, devenue depuis ACPR, un Collège et une Commission des sanctions ; que, lorsqu'elle est saisie par le Collège, cette dernière est seule compétente pour statuer sur les manquements disciplinaires reprochés aux organismes assujettis au contrôle de l'ACPR ; que la procédure devant la Commission est contradictoire ; qu'elle applique des règles de droit et que des dispositions législatives garantissent son indépendance ; qu'elle est donc susceptible d'être qualifiée de juridiction au sens du droit de l'Union européenne bien qu'elle n'ait pas cette qualité en droit interne ;

Considérant cependant, en premier lieu, que le IV de l'article L. 612-16 du COMOFI dispose que les décisions prononcées par la Commission des sanctions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat ; qu'en conséquence, compte tenu des termes précités de l'article 267 du TFUE, et ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans une décision du 1^{er} juin 1994, n° 129727, la Commission n'est en tout état de cause pas tenue de transmettre à la CJUE la question préjudicielle présentée par la CELR ;

Considérant, en second lieu, que la Commission des sanctions de l'ACPR, au terme d'une instruction contradictoire au cours de laquelle sont examinés des manquements, par des organismes assujettis, à des obligations notamment prévues par le COMOFI et pouvant donner lieu au prononcé des sanctions prévues aux articles L. 612-39 et suivants de ce code, doit être regardée comme statuant sur le bien-fondé d'accusations en matière pénale ; que cependant, en amont de la saisine de la Commission, le législateur a doté l'ACPR de pouvoirs de contrôle mais non d'enquête, excluant toute coercition ; que ces contrôles ne peuvent concerner toute personne mais exclusivement une population de professionnels dont l'activité est soumise à agrément ou à déclaration et à surveillance constante ; que ces contrôles ne peuvent conduire à la mise en cause de personnes physiques indépendamment de la personne morale dont celles-ci seraient les dirigeants ; qu'ainsi, les « domiciles » où les vérifications sur place sont susceptibles d'être menées sont uniquement des locaux professionnels ; qu'en conséquence, l'arrêt *Salduz* de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour EDH) du 27 novembre 2008, n° 36391/02, relatif aux garanties dont doit disposer un prévenu lors d'interrogatoires de police préalables à une procédure pénale, n'est pas transposable aux contrôles exercés par une autorité administrative de régulation ; qu'à ce sujet, dans ses arrêts du 21 septembre 1994 (*Fayed c/ Royaume-Uni*) et du 17 décembre 1996 (*Saunders c/ Royaume-Uni*), la Cour EDH a estimé que le fait d'assujettir aux garanties d'une procédure judiciaire une enquête administrative préparatoire, visant seulement à établir et consigner des faits susceptibles de servir de base à une action répressive ultérieure devant d'autres autorités compétentes, générerait indûment la réglementation efficace, dans l'intérêt public, d'activités financières et commerciales complexes ;

Considérant que le Conseil d'Etat a jugé (*Sté Prédica*, 30 mars 2007, n° 277991) que le moyen tiré de la méconnaissance du principe selon lequel « nul n'est tenu de s'incriminer lui-même » est inopérant à l'encontre des opérations d'un contrôle mené à titre préventif sous l'autorité du secrétaire général de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance ; que les locaux où les vérifications sur place sont susceptibles d'être menées sont uniquement des locaux professionnels, qui ne peuvent donc être qualifiés de « domicile » et auxquels les contrôleurs de l'ACPR ne peuvent avoir accès

que s'ils y sont autorisés par les dirigeants ou préposés de la personne contrôlée, aucune disposition ne permettant, en cas d'opposition du responsable des lieux, qu'ils puissent malgré tout procéder à une visite avec l'autorisation du juge judiciaire ; que la solution retenue par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Inter Confort* (6 novembre 2009, n° 304300) n'est donc pas transposable aux pouvoirs de contrôle dont dispose l'ACPR ; qu'au demeurant, dans un arrêt du 25 juillet 2007 (*Société Dubus SA*, n° 266735), il a estimé que « *la seule circonstance que les contrôles administratifs auxquels procède la commission bancaire et les rapports établis à la suite de ceux-ci soient susceptibles d'entraîner l'ouverture d'une procédure juridictionnelle n'implique pas que les stipulations de l'article 6, § 1, de la convention leur soient applicables* » ; que par deux décisions récentes, la Haute juridiction, saisie d'un recours contre une décision de sanction rendue par la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (ci-après l'AMF), a estimé, s'agissant d'une autorité statuant sur le bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 de la CESDHLF, que « *le principe des droits de la défense, rappelé tant par l'article 6 § 1 de cette convention et précisé par son article 6 § 3 que par l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, s'applique seulement à la procédure de sanction ouverte par la notification de griefs par le collège de l'Autorité des marchés financiers et par la saisine de la commission des sanctions, et non à la phase préalable des enquêtes réalisées par les agents de l'Autorité des marchés financiers ; que, cependant, il résulte de l'ensemble des dispositions citées aux points 2 et 3 que les enquêtes réalisées par les agents de l'Autorité des marchés financiers, ou par toute personne habilitée par elle, doivent se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irréversible aux droits de la défense des personnes auxquelles des griefs sont ensuite notifiés* » (Conseil d'Etat, *Alternative Leaders France*, 15 mai 2013, n° 356054) ; que par un arrêt publié peu après a été réaffirmé le principe selon lequel les droits de la défense ne s'appliquaient qu'à compter de l'ouverture, par le Collège, en l'espèce de l'AMF, de la procédure disciplinaire (Conseil d'Etat, *Société Générale et autres*, 12 juin 2013, n° 359245) ;

Considérant, ainsi, que les jurisprudences européennes et française ne peuvent, s'agissant de la nécessité du respect des droits fondamentaux dans le cadre d'une procédure administrative pouvant, le cas échéant, aboutir au prononcé de sanctions disciplinaires, être, contrairement à ce que soutient la CELR, regardées comme contradictoires ; qu'il n'y a pas lieu de transmettre à la CJUE la question préjudicielle proposée par la CELR ;

2. Sur la nullité de l'« enquête », du « rapport d'enquête » et de la notification de griefs

Considérant, en premier lieu, que préalablement à la remise, par le rapporteur, de son rapport, la CELR a soutenu que ses droits fondamentaux, notamment les droits de la défense et le droit à un procès équitable, ont été méconnus au cours de la phase de contrôle qui a débouché sur l'ouverture de la présente procédure disciplinaire ; qu'elle invoque principalement à ce titre le non-respect sur plusieurs points de la Charte de l'ACP d'avril 2010 publiée le 22 juillet 2010 relative à la conduite d'une mission de contrôle sur place dans le secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement (ci-après la Charte de conduite d'une mission de contrôle), le caractère « à charge » de la conduite du contrôle dont elle a fait l'objet, des manquements à l'information loyale en début de contrôle, le caractère tardif de certaines demandes de l'inspection, l'absence de prise en compte des contraintes d'exploitation de l'établissement, des manquements à l'obligation d'intégrité et d'impartialité dans la prise en compte des éléments communiqués par l'établissement tenant à la non-transmission au Secrétariat général et au Collège de sa réponse à la « vue d'ensemble » du rapport d'inspection et à la présence, dans le dossier de la procédure, de 40 pages illisibles comportant les réponses de la CELR au projet de rapport, dont la teneur était en conséquence ignorée tant par le Secrétariat général que par le Collège de l'ACPR lorsqu'ils ont eu à statuer sur les suites à donner à ce contrôle ; qu'elle invoque en outre l'absence d'information de la possibilité d'être assisté d'un conseil et enfin la circonstance que le rapport final d'enquête ne serait pas signé par le chef de mission et n'aurait été transmis qu'à son organe central ;

Considérant cependant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'il appartient seulement à la Commission des sanctions de s'assurer que le contrôle préalable à sa saisine a été réalisé dans des conditions garantissant qu'il n'ait pas été porté une atteinte irréversible aux droits de la défense des personnes auxquelles des griefs ont ensuite été notifiés ; qu'en l'absence d'une telle atteinte, les exceptions de

procédure soulevées par la CELR ne peuvent être qu'écartées ; qu'au demeurant, la Charte de conduite d'une mission de contrôle est un document à vocation purement informative, dont la méconnaissance n'est pas, par elle-même, de nature à entacher le contrôle d'irrégularité ; que la non-transmission de la réponse à la vue d'ensemble ne peut constituer une atteinte irrémédiable aux droits de la défense, dès lors que les griefs ne reposent pas sur cette synthèse introductive au rapport et que l'établissement a été mis, au cours de l'instruction contradictoire devant la Commission, à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés ; qu'il n'appartient pas à la Commission de s'interroger sur ce qu'aurait pu être la décision du Secrétariat général puis de la formation compétente du Collège de l'ACP s'il avait disposé d'informations différentes de celles qui leur ont été communiquées mais seulement de statuer sur les griefs dont elle est saisie ; qu'au demeurant, le caractère illisible d'une partie du dossier, dans la version soumise au Collège, est contesté par la poursuite ; que l'absence, « sur la page prévue à cet effet » du rapport d'inspection, de la signature du chef de la mission de contrôle, qui au demeurant a signé la « vue d'ensemble » qui ouvre ce rapport et dont il n'est pas contesté qu'il a dirigé cette mission, ne saurait entraîner, comme a cru devoir le soutenir la CELR, la « nullité » de ce rapport et par suite celle de la présente procédure ; qu'il en va de même des conditions de communication du rapport d'inspection définitif, qui n'est au demeurant pas prévue par les textes, alors surtout que la CELR a pu, au cas où elle n'en n'aurait pas disposé antérieurement, prendre connaissance de ce rapport dans le cadre de la présente procédure ; qu'enfin, il n'est pas nécessaire que des constatations du rapport d'inspection aient été analysées par celui-ci comme pouvant constituer un manquement pour que le Collège puisse les retenir dans la notification de griefs ;

Considérant, en second lieu, qu'en réponse au rapport du rapporteur, la CELR soutient qu'il est résulté des modalités de déroulement du contrôle préalable à la présente procédure disciplinaire que les droits de la défense ont été irrémédiablement compromis ; qu'elle soutient à ce sujet que le rapporteur estime plusieurs griefs fondés en s'appuyant sur des déclarations faites à la mission d'inspection ; que cette atteinte irrémédiable aurait été portée notamment au sujet des griefs [4](#), [6](#), [7](#), [9](#), [10](#), [11](#), [12](#) et [17](#) ;

Considérant cependant que les défauts de DS ou les DS tardives reprochés dans ces griefs reposent sur des éléments objectifs tenant à l'absence de preuve des diligences accomplies par la CELR afin de déterminer si les opérations en cause devaient ou non donner lieu à l'envoi d'une DS ; que, plus généralement, la CELR, qui invoque à nouveau le droit à ne pas s'auto-incriminer et l'absence d'information de la possibilité d'être assisté d'un conseil de son choix, ne montre pas en quoi les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments repris dans le rapport d'inspection seraient de nature à caractériser une atteinte irrémédiable aux droits de la défense ; que, de même, les déclarations recueillies au stade du contrôle au sujet d'un défaut d'examen approfondi n'auraient pu davantage constituer une telle atteinte, la Commission statuant sur les éventuelles carences d'un établissement en comparant la cohérence des opérations enregistrées sur un compte par rapport aux éléments de connaissance du client dont dispose l'établissement ; qu'au demeurant ce grief est écarté ;

Considérant ainsi que les exceptions de procédure soulevées par la CELR ne peuvent qu'être écartées ;

Au fond

Considérant que les griefs notifiés seront examinés selon la répartition suivante, retenue par le rapporteur :

1. Sur le dispositif de LCB-FT
 - 1.1. Sur la classification des risques ([grief 1](#))
 - 1.2. Sur le système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques ([grief 2](#))
 - 1.3. Sur le traitement des alertes ([grief 3](#))
2. Sur le respect de l'obligation de déclarer à Tracfin certaines sommes et opérations suspectes et, à tout le moins, d'effectuer un examen renforcé
 - 2.1. Sur 9 dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une DS et, à tout le moins, d'un examen renforcé ([griefs 4 à 11](#))
 - 2.2. Sur 1 dossier qui n'a pas fait l'objet d'un examen renforcé ([grief 12](#))
3. Sur des DS tardives ([griefs 13 à 17](#))

4. Sur le dispositif de contrôle permanent en matière de LCB-FT
 - 4.1. Sur la non-réalisation par trois agences des contrôles au titre du contrôle permanent prévu par l'outil PILCOP ([grief 18](#))
 - 4.2. Sur l'absence de constitution par les responsables d'agences, conformément à la procédure, de dossier justifiant le résultat des contrôles qu'ils réalisent au titre du contrôle permanent de premier niveau ([grief 19](#))
 - 4.3. Sur la conduite des contrôles par le responsable d'agence ([grief 20](#))
 - 4.4. Sur le contrôle de second niveau du traitement des alertes ([grief 21](#))

1. Sur le dispositif de LCB-FT

Considérant que la CELR soutient à titre liminaire que c'est BPCE, son organe central, qui assure le « pilotage » du dispositif LCB-FT du groupe dans le cadre d'une approche consolidée ; qu'en application du principe de la personnalité des sanctions et des peines, la CELR ne peut être sanctionnée que pour les obligations qui lui sont propres et que devraient donc être exclues des poursuites toutes les parties de griefs qui se rapportent non à la mise en œuvre des outils et des procédures au sein de la CELR, mais aux procédures et outils eux-mêmes ;

Considérant que si les organes centraux sont, en application de l'article L. 511-31 du COMOFI, notamment chargés de veiller à la cohésion de leur réseau et de s'assurer du bon fonctionnement des établissements qui leur sont affiliés, chaque établissement assujéti par l'article L. 561-2 au contrôle de l'ACPR est, à titre individuel, tenu de respecter l'ensemble des obligations législatives et réglementaires applicables aux établissements de crédit, notamment en matière de contrôle interne et de LCB-FT ; que l'article 1^{er} du règlement n° 97-02 impose à toutes les entreprises assujéties, qu'elles appartiennent ou non à un groupe ou qu'elles soient affiliées ou non à un organe central, de veiller à « *mettre en place un contrôle interne adéquat en adaptant l'ensemble des dispositifs prévus par le présent règlement à la nature et au volume de leurs activités, à leur taille, à leurs implantations et aux risques de différentes natures auxquels elles sont exposées* » ; que, de même, s'agissant du dispositif de LCB-FT, les obligations imposées par le I de l'article R. 561-38 du COMOFI, sur lequel se fondent les griefs [1](#) et [3](#), s'appliquent aux « *personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article L. 561-2* » précité ; que par ailleurs, le 1 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02, sur lequel se fondent les griefs [1](#), [2](#) et [3](#), dispose que « *Les entreprises assujéties se dotent d'une organisation, d'une classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, de procédures internes et d'un système de contrôle de ce dispositif* » ; que si l'existence d'un dispositif de LCB-FT mis en place par un organe central peut entraîner la définition d'outils « groupe », il ne dispense pas les établissements de crédit qui y sont affiliés, eux-mêmes soumis à l'ensemble des dispositions précitées, de leur obligation d'adapter ou de compléter ces outils en tenant compte de leurs particularités ; qu'à ce sujet, la nécessité d'une approche consolidée des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (ci-après BC-FT), en ce qu'elle suppose une coordination des approches individuelles, n'est pas contradictoire avec l'obligation d'ajuster les dispositifs en place selon chaque situation individuelle ; qu'ainsi l'affiliation de la CELR à BPCE, pas plus que le 6° de l'article L. 512-107 du COMOFI relatif à la définition des principes et conditions d'organisation du dispositif de contrôle interne du groupe BPCE et de chacun des réseaux, ne la dispensent de ses obligations propres en matière de dispositif LCB-FT ; que celles-ci sont d'ailleurs rappelées en page de garde de la « *procédure type lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme/respect des mesures de gels des avoirs* » émise par BPCE en mars 2011 ; que c'est précisément le principe de personnalité des peines qui conduit à imputer à la CELR les carences de son propre dispositif LCB-FT ; que la première observation préalable de la CELR doit en conséquence être écartée ;

Considérant que la CELR soutient ensuite que si les obligations relatives à l'identification et à la connaissance de la clientèle lors de l'entrée en relation d'affaires peuvent être qualifiées d'obligations de résultat, les obligations relatives à la détection des opérations dites atypiques et à leur qualification au regard de la législation sur le blanchiment impliquent une appréciation subjective et ne peuvent donc être que des obligations de moyens ; qu'en conséquence, seul « *un manquement suffisamment caractérisé pour être qualifié de grave et comme ne relevant pas des diligences moyennes attendues d'un établissement* » pourrait

justifier un grief et non le seul « constat d'un non résultat » ; que l'allégation selon laquelle un grief ne serait fondé qu'en cas de démonstration d'un « manquement grave » ou d'une « carence » est par ailleurs alléguée par l'établissement à diverses reprises ;

Considérant qu'ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat, les dispositions qui imposent une obligation de vigilance constante n'ont 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 » (30 juillet 2003, *Compagnie française de change*, n° 247488) ; que, par suite, l'absence de détection et donc d'analyse d'une opération atypique constitue par elle-même un manquement, quelle que soit la pertinence des explications données *a posteriori* à son sujet ; que le comportement atypique d'un client n'est pas, contrairement à ce que soutient la CELR, une notion « particulièrement subjective », mais résulte, au contraire, de l'examen des opérations effectuées par celui-ci au regard de l'historique de son compte ; que si le III de l'article L. 561-36 prévoit l'ouverture d'une procédure disciplinaire « lorsque, par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle », un établissement bancaire a manqué à ses obligations en matière de LCB-FT, le législateur n'a imposé au Collège aucune obligation formelle de constat de l'existence d'un tel grave défaut de vigilance ou d'une telle carence dans l'organisation lors de l'ouverture d'une procédure disciplinaire en matière de LCB-FT, de sorte qu'il suffit, pour que la régularité de cette procédure ne soit pas affectée, que les griefs qui la fondent relèvent, s'ils devaient être reconnus comme établis, d'au moins une des deux catégories susmentionnées ; que la seconde observation préalable de la CELR doit en conséquence être écartée ;

1.1. Sur la classification des risques

Considérant que le 2° du I de l'article R. 561-38 du COMOFI impose aux établissements d'élaborer une classification des risques de BC-FT présentés par leurs activités, selon le degré d'exposition à ces risques apprécié en fonction notamment de la nature des produits ou des services offerts, des conditions des transactions proposées, des canaux de distribution utilisés ainsi que des caractéristiques des clients ; que le 3, d) de l'article 11-7 du règlement n° 97-02 dispose que cette classification évalue le niveau de risque des différents produits ou services offerts, des modalités ou des conditions particulières des opérations effectuées, des canaux de distribution utilisés ainsi que des caractéristiques de la clientèle ciblée ;

Considérant que, **selon le grief 1**, la CELR ne dispose pas d'une classification des risques adaptée à ses activités et aux risques encourus ; qu'elle n'a pas procédé à l'adaptation locale de la classification des risques définie au niveau du groupe, notamment de la liste des professions à risques ; que cette inadaptation de la classification des risques nuit à la pertinence des alertes qui ne reposent pas sur des critères établis en fonction de l'environnement économique et géographique de l'établissement ;

Considérant que contrairement à ce que soutient la CELR, l'élaboration d'une classification des risques de BC-FT au seul niveau d'un organe central ne serait pas pertinente, sauf à établir que l'ensemble des établissements affiliés à cet organe central est exposé aux mêmes risques en la matière ; qu'il s'agit, pour un établissement affilié à un organe central, en tenant compte des particularités de son activité, d'élaborer une classification cohérente avec la classification préparée par cet organe central ; qu'à ce sujet, si la CELR évoque la décision du 24 octobre 2012 de la Commission des sanctions, les obligations respectives de la CELR et de BPCE ne peuvent se comparer à celles qui existent entre une maison mère et ses filiales à l'étranger ; qu'en outre, n'est pas reprochée l'absence de procédure, mais l'absence d'une classification des risques propre à la CELR ; que la disposition réglementaire qui fonde le grief, qui est claire, s'impose aux établissements assujettis sans qu'il ait été nécessaire qu'elle donne lieu à une recommandation ou à une ligne directrice de l'ACPR ; que la CELR n'explique pas en quoi l'obligation, pour tout établissement, de disposer d'une classification des risques serait contraire à l'instruction n° 2012-I-04 qui prévoit que, dans le cadre de l'approche groupe, les organismes doivent notamment contrôler la cohérence de ces classifications ; que si BPCE a défini une liste de professions à risque susceptible d'être enrichie par les entités du groupe, la CELR

ne l'a pas adaptée et ne produit pas d'éléments établissant qu'elle a étudié la nécessité d'une telle adaptation ; que si, comme l'indique la poursuite, cette absence d'adaptation se traduit par la production d'un nombre très élevé d'alertes, dont une grande part est classée sans suite, il n'est cependant pas établi qu'il en ait résulté directement des carences dans la détection d'opérations atypiques ; que, dans ce périmètre réduit, le grief 1 est établi ;

1.2. Sur le système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques

Considérant que le 2.2 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02 impose aux entreprises assujetties de se doter de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé mentionné au II de l'article L. 561-10-2 ou d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 du COMOFI ;

Considérant que, par le **grief 2**, sont reprochées des insuffisances affectant le paramétrage du système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques ;

Considérant que la CELR fait valoir que le rapport d'inspection et donc la lettre de griefs ne visent que l'outil informatique DMS dans l'application VIGILIENT alors que son dispositif comporte également des outils et des procédures manuelles, notamment en ce qui concerne le contrôle des chèques et que, dès lors qu'aucun texte ne lui impose d'organiser la détection des opérations atypiques exclusivement au travers d'un outil informatique, un grief ne peut être formulé à son encontre que si l'examen de l'ensemble de ces dispositifs fait apparaître de graves carences en la matière ; que les lignes directrices conjointes ACP-Tracfin précisent que les établissements peuvent, selon leur taille et leur activité, se dispenser d'instrument informatique ;

Considérant cependant que, compte tenu de la masse d'alertes suscitées par son outil informatique, la coexistence, mentionnée par la CELR dès la phase du contrôle, d'autres dispositifs qui accroissent encore, même faiblement, le nombre d'opérations atypiques détectées, n'est pas de nature à répondre au grief par lequel est reproché un défaut de paramétrage de l'outil principal ; que de même, la CELR ne peut s'appuyer sur les mentions des lignes directrices ci-dessus mentionnées, dès lors qu'en raison du nombre d'opérations qu'elle traite, elle ne peut évidemment être considérée comme appartenant à la catégorie des établissements pouvant se dispenser de système automatisé ;

1.2.1. Sur les insuffisances du paramétrage du système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques

Considérant que, selon le **grief 2.1**, le paramétrage des alertes a été modifié en décembre 2010 ; que le nombre d'alertes était de 39 200 en 2010, dont 38 416 classées « clos RAS AG » ; que suite à la modification intervenue en 2010, le nombre d'alertes générées a augmenté, pour atteindre 60 476 en 2011 ; que la majorité d'entre elles est toujours classée « clos RAS AG » ; que ces volumes d'alertes, et le classement sans suite de la majorité d'entre elles, démontrent l'absence de pertinence des alertes générées et les défaillances du paramétrage ;

Considérant que la seule constatation d'un nombre élevé d'alertes et du classement sans suite d'une part importante d'entre elles (98 % en 2010 et 2011) ne peut suffire à caractériser des carences affectant le paramétrage de ce système, constitutives d'un manquement, dès lors notamment qu'il n'est pas simultanément reproché que des opérations atypiques n'auraient pas été détectées ; que les établissements assujettis peuvent choisir un paramétrage retenant un grand nombre d'opérations mais qu'il leur appartient alors de mettre en place un système d'analyse leur permettant de traiter toutes les alertes produites (cf. [infra grief 3.2](#)) ; que le grief 2.1 doit donc être écarté ;

1.2.2. Sur les conditions de déclenchement d'une seconde alerte concernant un client

Considérant que, selon le **grief 2.2**, aucune nouvelle alerte n'est générée tant que le cumul du montant des opérations atypiques détectées concernant une relation d'affaires n'est pas repassé sous le seuil atteint lors de la précédente alerte puis ne dépasse pas à nouveau ce seuil ; que des opérations atypiques peuvent être réalisées sans que le gestionnaire de clientèle n'en soit informé ;

Considérant qu'en application de la procédure interne « 200806_SpecRegles Lot2 mars 2008 LOT 2 – 2008-06-09 V5.doc », la réalisation d'opérations pour des montants supérieurs au seuil ayant entraîné le déclenchement d'une alerte pouvait ne pas en susciter une nouvelle ; que la conception, par BPCE, de ce système, qui reste à la main de l'organe central, est sans effet sur la responsabilité de la CELR dans sa mise en œuvre ; que si la CELR indique que cette configuration de DMS observée par la mission est sans conséquence car l'absence de classement de la première alerte entraîne en principe le placement sous vigilance renforcée du client, elle ne produit pas la procédure prévoyant qu'un tel placement serait systématique ; que même si le nombre total d'alertes reste élevé, le grief 2.2 n'en est pas moins établi ;

1.2.3. Sur le paramétrage des alertes qui se limite à la distinction « particuliers » et « professionnels et entreprises », et ne tient pas compte des spécificités de certaines professions, ce qui entraîne un défaut de pertinence de certaines alertes

Considérant que le 2.2 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02 impose aux établissements assujettis de mettre en place un dispositif de LCB-FT « *fondé sur la connaissance de la clientèle* », permettant de détecter les opérations atypiques « *au regard du profil de la relation d'affaires* » ;

Considérant que, selon le **grief 2.3**, le paramétrage des alertes se limite à la distinction « particuliers » ou « professionnels et entreprises » et ne tient pas compte des spécificités de certaines professions, comme celles qui enregistrent des versements cumulés d'espèces importants ; que des alertes peuvent donc se révéler non pertinentes ;

Considérant qu'en s'en tenant à une nomenclature aussi simple de sa clientèle, la CELR ne s'est pas conformée aux exigences résultant de l'approche par les risques mise en place par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 et les textes pris pour son application, qui impliquent, au sein de chacune des grandes catégories définies, d'appréhender les risques particuliers de BC-FT ; que le caractère trop général du paramétrage retenu ne permettait pas à la CELR, à la date du contrôle, de satisfaire à son obligation ; que la conséquence supposée de cette carence sur la pertinence de certaines alertes n'est pas démontrée et qu'il n'est pas soutenu que ce défaut de paramétrage aurait conduit à ne pas détecter des opérations atypiques ; que cependant, l'insuffisante précision de la nomenclature utilisée est une carence identifiée du dispositif susceptible, en elle-même, d'être sanctionnée ; qu'ainsi le grief 2.3 est établi mais doit être relativisé ;

1.2.4. Sur le caractère inapproprié d'un seuil unique de 30 000 euros en matière de détection des chèques

Considérant que, par le **grief 2.4**, concernant le contrôle des chèques, depuis novembre 2009, tous les chèques émis ou reçus ont vocation à être analysés quotidiennement par l'outil d'alerte VIGICLIENT ; que tout chèque de plus de 30 000 euros génère une alerte ; que ce seuil de détection ne fait l'objet d'aucune adaptation en fonction par exemple du type de clientèle, de l'émetteur, du montant cumulé des chèques ;

Considérant que la CELR n'apporte pas d'élément contredisant les affirmations du rapport d'inspection sur le défaut de modulation du seuil de détection des chèques, qui traduit une insuffisante mise en œuvre de l'approche par les risques ; que, dans ses dernières écritures, le représentant du Collège fait état d'opérations atypiques sur chèques qui n'ont pas été détectées ; que les analyses de la DSB en 2011 sur les chèques

déclarés irréguliers, relatives à l'absence de mentions légales, à des surcharges et falsifications ne concernent pas la LCB-FT ; que si, en revanche, les diligences complémentaires invoquées par la CELR et relatives à la LCB-FT conduisent à relativiser le grief 2.4, celui-ci n'en est pas moins établi ;

1.2.5. Sur la non-utilisation du score vert-orange-rouge (VOR) des clients dans la définition des critères d'alerte

Considérant que, selon le **grief 2.5**, à la date du contrôle, il n'existait pas de critère d'alerte adapté au score VOR du client ; que des clients dont le score est rouge, c'est-à-dire présentant le niveau de risque le plus élevé, faisaient l'objet en pratique d'une vigilance moindre que celle dont ils auraient dû faire l'objet en application de la classification des risques définie au niveau du groupe ; que l'établissement a décidé de modifier le paramétrage de l'outil DMS pour l'adapter au score VOR attribué au client ; que ces modifications devaient être mises en production à la fin de l'année 2011 ; que l'Inspection n'a donc pu en vérifier ni la mise en production ni le caractère opérationnel ; qu'en tout état de cause, à la date de fin de mission, les griefs sont avérés ;

Considérant que la CELR n'a pas utilisé le score VOR dans la définition de ses critères d'alerte ; que la CELR ne conteste pas qu'à la date de début de la mission, l'outil VIGICLIENT ne prenait pas en compte le score VOR du client ; que sa prise en compte pendant le contrôle apparaît comme une mesure de régularisation ; que la CELR ne conteste pas que certains clients affectés d'un score rouge aient ainsi pu faire l'objet d'une vigilance moindre que celle qui aurait dû leur être appliquée ; que si l'utilisation du score VOR ne correspond en elle-même à aucune obligation légale, les établissements assujettis doivent mettre en place un dispositif de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondé sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires ; que cependant, la nouvelle version du système DMS, qui était opérationnelle à partir du 5 décembre 2011, prend en compte le score VOR, de sorte que le manquement n'est constitué que pour la période du 28 septembre au 4 décembre 2011 ; que, par ailleurs, il n'est pas soutenu que cette absence d'utilisation du score VOR a eu pour conséquence la non-détection d'opérations atypiques ; que, dans cette période de temps très limitée, et ainsi relativisé, le grief 2.5 est établi ;

1.3. Sur le traitement des alertes

Considérant que le 4° du I de l'article R. 561-38 du COMOFI impose aux établissements assujettis de définir les procédures à appliquer notamment pour la mise en œuvre des mesures de vigilance relatives à la clientèle et pour la détection des transactions inhabituelles ou suspectes ; que le 5 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02 précise que les procédures doivent prévoir les informations à recueillir et à conserver pour les opérations mentionnées au II de l'article L. 561-10-2 du COMOFI (c'est-à-dire les opérations particulièrement complexes ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou licite, qui doivent faire l'objet d'un examen renforcé), à savoir : « / a) l'origine et la destination des sommes ainsi que l'objet de l'opération ; / b) l'identité du client donneur d'ordre et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif ; / c) l'identité du ou des bénéficiaires ou de l'autre partie à l'opération (nom, adresse, le cas échéant profession) ; / d) les caractéristiques de l'opération (montant, date) et les modalités de son exécution (utilisation d'un système de paiement particulier notamment) ; / e) le cas échéant, les modalités et conditions de fonctionnement du compte ; / f) les éléments pertinents concernant le profil de la relation d'affaires » ; que le 2.2 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02 exige que les entreprises assujetties se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé mentionné au II de l'article L. 561-10-2 du COMOFI ou d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 du même code ; que le 2.3 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02 impose aux entreprises assujetties de se doter, selon des modalités adaptées à leur taille, à la nature de leurs activités et aux risques identifiés par la classification des risques de BC-FT, de moyens humains suffisants pour analyser les anomalies détectées par les dispositifs de LCB-FT ;

Considérant que, **selon le grief 3**, le traitement des alertes est lacunaire ; qu'ainsi, aucune procédure ne prévoit les modalités de traitement des alertes ([grief 3.1](#)) ; que la détection des opérations qui constituent des anomalies présente de graves insuffisances ([grief 3.2](#)) ; que la qualité du traitement des alertes est très insuffisante ([grief 3.3](#)) ; que les moyens humains sont insuffisants pour analyser les anomalies ([grief 3.4](#)) ;

1.3.1. Sur l'absence de procédure relative aux modalités de traitement des alertes

Considérant que, selon le **grief 3.1**, aucune procédure ne prévoit les modalités de traitement des alertes ; que ne sont, notamment pas indiqués les éléments justificatifs qui doivent être recueillis par l'agence auprès du client en fonction de la nature de l'opération détectée, les informations à renseigner dans l'espace « commentaires » de l'application de détection et de gestion des alertes, non plus que les informations appropriées en fonction de la nature de l'opération à demander au client par l'agence ; que le dossier de M. A illustre ces dysfonctionnements dans le traitement des alertes, la CELR n'ayant pas pu, à la date de sa réponse au projet de rapport d'inspection, justifier que l'alerte avait pu être convenablement documentée et traitée ;

Considérant que la CELR indique qu'il existe, depuis mai 2011, un guide de bonnes pratiques VIGICLIENT qui vaut procédure et fournit un ensemble de pièces définissant les diligences que ses préposés doivent accomplir dans ce domaine ; qu'elle ajoute que les modalités de traitement des alertes sont désormais mieux formalisées grâce à une évolution de l'outil VIGICLIENT qui, depuis mai 2012, cadre totalement les différentes zones de commentaires à travers des menus déroulants correspondants à l'ensemble des situations susceptibles de se présenter ; qu'il ressort du document interne intitulé « *Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme* », en particulier en son point 7 sur la « *Surveillance et traitement via l'outil VIGICLIENT* », du document intitulé « *Traitement des alertes VIGICLIENT : Bonnes pratiques* », de même que du rapport d'inspection lui-même qui, à son annexe 8, fait référence à un communiqué diffusé par la direction de la Conformité et des Contrôles permanents (ci-après DCCP) le 7 décembre 2009, que la CELR a mis en place des procédures relatives au traitement des alertes ; qu'ainsi, alors même que ces documents seraient épars et présenteraient des carences, ils traitent notamment des éléments justificatifs de l'opération qui doivent être recueillis auprès du client et des informations à renseigner dans l'espace « commentaires » de l'outil VIGICLIENT ;

Considérant qu'il résulte des éléments fournis par la CELR que le reproche tiré de l'absence de toute procédure sur ce sujet ne peut qu'être écarté ; que, si la poursuite souligne qu'il n'existe cependant pas un « *document unique, à tout le moins un document facilement consultable et accessible aux agents, formalisé, cohérent, structuré et opérationnel* », il ne résulte d'aucun texte ni d'aucune nécessité que seul un document répondant à l'ensemble de ces critères pourrait satisfaire à l'exigence d'une procédure formalisée ; que le dossier individuel mentionné, s'il peut faire apparaître un défaut dans la mise en œuvre d'une procédure, ne saurait suffire à établir son absence ; qu'ainsi, le grief 3.1, telle que formulé dans la notification de griefs, doit être écarté ;

1.3.2. Sur la détection des opérations qui constituent des anomalies

Considérant que, selon le **grief 3.2**, la détection des opérations qui constituent des anomalies présente de graves insuffisances ; que lorsqu'une opération suscite une alerte que le dossier client ne permet pas de traiter, dans la majeure partie des cas l'agence ne collecte pas auprès des clients les pièces justificatives sur l'opération ; qu'elle ne le fait que sur sollicitation du service de lutte anti-blanchiment de l'établissement (SLAB) ; qu'il en résulte que la très grande majorité des alertes, celles qui ne remontent pas au SLAB, est clôturée sans faire l'objet d'aucun recueil de justificatifs ; qu'ainsi, les opérations qui constituent des anomalies qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé ou d'une DS ne sont pas correctement détectées ;

Considérant que, dans un système générant chaque année plusieurs dizaines de milliers d'alertes sur des critères paramétrés largement, le seul fait qu'une opération ait donné lieu à une alerte ne suffit pas à répondre à l'exigence de détection des opérations inhabituelles ou suspectes ; que compte tenu de son libellé et des textes mentionnés, le grief 3.2 reproche à la CELR de ne pas avoir mis en place des procédures imposant aux agences, spontanément, et non pas seulement sur sollicitation du SLAB, de collecter les informations et, le cas échéant, les pièces justificatives nécessaires afin qu'à partir d'une simple alerte informatique, les opérations qui doivent donner lieu à un examen renforcé ou à une DS soient détectées ; que cette absence de procédure imposant aux agences d'analyser et de réunir les informations sur les opérations ayant fait l'objet d'une alerte ressort des éléments soumis à la Commission et constitue un manquement sérieux dans le dispositif LCB-FT de l'établissement, illustré, comme le soutient le représentant du Collège, par le dossier de M. A déjà mentionné ; que le grief 3.2 est donc établi ;

1.3.3. Sur la qualité du traitement des alertes

Considérant que, selon le **grief 3.3**, la qualité du traitement des alertes est très insuffisante ; que, lorsque le conseiller clientèle recueille des justificatifs, il ne le mentionne pas dans l'espace « *commentaires* » de l'application de gestion des alertes ; que les informations précises sur l'origine des fonds, leur destination, l'objet économique de l'opération ne sont donc pas renseignées dans l'application de gestion des alertes et ne permettent pas de justifier leur classement par l'agence ; que l'examen par l'inspection des alertes associées aux DS réalisées en 2010 et 2011 a fait ressortir des commentaires succincts ou insuffisamment explicites (« *pas d'infos* » « *étude immo en cours* » « *du compte pro* » comme dans les déclarations 2010-05, 2010-07 et 2010-33), voire une absence de commentaires (déclarations 2010-04, 2010-33, 2011-01, 2011-12) ; que l'établissement n'est pas en mesure de justifier le classement des alertes ; que l'exemple donné au titre des griefs [3.1](#) et [3.2](#) illustre également l'incapacité de l'établissement à clôturer une alerte après collecte de pièces justificatives puisque dans sa dernière réponse au projet de rapport d'inspection, il indique qu'il est en attente de documents complémentaires ;

Considérant que, par l'énoncé de ces constatations, la poursuite ne démontre pas suffisamment l'inadaptation des procédures visant à répondre aux exigences des textes précités ; qu'en particulier, des insuffisances dans le traitement des alertes ne sauraient être établies à la suite de l'examen d'un échantillon de dossiers individuels ayant donné lieu à l'envoi d'une DS ; qu'ainsi le grief 3.3, tel que formulé, doit être écarté ;

1.3.4. Sur les moyens humains

Considérant que, selon le **grief 3.4**, les moyens humains sont insuffisants pour analyser les anomalies ; que les moyens alloués en 2011 à la DCCP ne sont pas adaptés au nombre d'alertes générées ; que dans le réseau, le traitement des alertes est effectué directement par le responsable de l'agence ou par ses collaborateurs ; qu'une fois traitées, les alertes sont soit classées sans suite, soit transmises au SLAB pour investigation complémentaire ; qu'en 2011, sur les 60 476 alertes recensées, 1 142, soit un peu moins de 2 %, ont fait l'objet d'une transmission au SLAB ; que dans ce service, l'examen des alertes reçues est réalisé par un seul agent avec l'aide ponctuelle de son responsable ; qu'en outre, dans ses observations au projet de rapport d'inspection, l'établissement liste les très nombreuses tâches incombant au SLAB décrites dans la procédure interne ; que leur ampleur et leur diversité sont telles que le nombre des agents affectés à leur réalisation est insuffisant pour les remplir efficacement ;

Considérant que l'adéquation au volume des tâches qui lui sont confiées des moyens, notamment humains, affectés au traitement des alertes suscitées par son dispositif de détection des opérations atypiques est une condition essentielle du respect par un établissement de crédit de son obligation de vigilance ; que l'argument selon lequel des faits de même nature ont pu donner lieu, pour d'autres établissements contrôlés, à une simple lettre de suite est inopérant, chaque contrôle présentant ses caractéristiques propres ; qu'il ressort du contrôle mené au sein de la CELR que le SLAB disposait de deux collaborateurs dont un seul participait au traitement des alertes avec l'assistance très ponctuelle de son responsable ; que, contrairement

à ce que soutient la CELR, le caractère suffisant des effectifs consacrés au traitement des alertes remontées du réseau ne peut se déduire de l'absence d'encours d'alertes non traitées dès lors que la vérification a montré, dans certains cas, l'absence d'analyse véritable des opérations concernées (au sujet de retraits d'espèces : « *motif inconnu mais tout est possible, pas de doute* » ou « *la cliente a retiré cette somme en liquide pour une destination inconnue car le motif n'est pas crédible. Rien par ailleurs, opé (sic) très atypique mais provenance des fonds OK – à revoir au besoin* ») ; qu'ainsi, s'il est loisible à un établissement de mettre en place un dispositif conduisant à la détection d'un très grand nombre d'opérations atypiques, il lui revient ensuite de mettre en place les moyens permettant une véritable analyse des opérations détectées ; que le grief est constitué en raison de l'absence de contrôle des motifs de classement des alertes par les agences qui n'en ont fait remonter que 2 %, alors que ce contrôle figure parmi les missions du SLAB ; qu'en revanche, les effectifs affectés du SLAB, en charge du contrôle de second niveau, étaient suffisants pour examiner les alertes transmises ; que, dans ce périmètre réduit, le grief 3.4 est établi ;

2. Sur le respect de l'obligation de déclarer à Tracfin certaines sommes et opérations suspectes et, à tout le moins, d'effectuer un examen renforcé

Considérant que, selon le I de l'article L. 561-15 du COMOFI, les établissements assujettis doivent déclarer à Tracfin les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme ; que par dérogation au I, les organismes assujettis doivent déclarer à Tracfin les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret (II de l'article L. 561-15 susmentionné) ; que parmi ces critères, définis par le décret n° 2009-874 du 16 juillet 2009 (article D. 561-32-1 du COMOFI), sont visés : « (...) / 5° *La progression forte et inexplicée, sur une courte période, des sommes créditées sur les comptes nouvellement ouverts ou jusque-là peu actifs ou inactifs, liée le cas échéant à une augmentation importante du nombre et du volume des opérations ou au recours à des sociétés en sommeil ou peu actives dans lesquelles ont pu intervenir des changements statutaires récents* ; (...) / 8° *Le retrait fréquent d'espèces d'un compte professionnel ou leur dépôt sur un tel compte non justifié par le niveau ou la nature de l'activité économique* ; (...) / 15° *Le dépôt par un particulier de fonds sans rapport avec son activité ou sa situation patrimoniale connues* (...) » ; que le II de l'article L. 561-10-2 de ce code impose aux organismes assujettis d'effectuer un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite et, dans ce cas, de se renseigner auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie ;

Considérant que si la CELR a soutenu à divers stades de la présente procédure que les paiements en espèces inférieurs à 3 000 euros sont licites et que les paiements supérieurs à ce montant ne constituent pas un élément de fraude fiscale mais une simple infraction fiscale punie d'une amende, il ne lui est pas reproché, au sujet des retraits d'espèces effectués par plusieurs de ses clients (griefs [4](#), [6](#), [7](#), [11](#)), de ne pas avoir informé Tracfin de l'existence possible de l'infraction fiscale résultant du non-respect des dispositions des articles L. 112-6 et D. 112-3 du COMOFI, mais de ne pas avoir adressé à ce service de déclaration au sujet d'opérations en espèces, alors qu'au regard des informations qu'elle détenait sur ces clients, elle ne pouvait exclure qu'elles portaient sur des sommes provenant d'une infraction punie d'au moins un an d'emprisonnement, susceptibles notamment d'être qualifiées de fraude fiscale ;

2.1. Sur 9 dossiers qui n'ont pas fait l'objet de DS ou, à tout le moins, d'examen renforcé

2.1.1. Les opérations sur les comptes d'enfants mineurs

2.1.1.1. Les opérations enregistrées sur les comptes de B1 et B2

Considérant que, **selon le grief 4**, les livrets A ouverts au nom de deux mineurs, B1 et B2, ont enregistré plusieurs versements et retraits d'espèces ; qu'ainsi, sur le premier, des versements de 55 100 euros et des retraits de 46 200 euros ont été enregistrés, dont 41 700 euros pour la seule période du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011 ; que, d'avril 2010 à décembre 2011, le second a enregistré des versements d'un montant de 12 000 euros ainsi que des retraits d'un montant de 17 000 euros dont 16 100 euros pour la seule période du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011 ; que certaines de ces opérations sont réalisées à la même date ou à des dates proches de celles réalisées sur le premier livret ; que les alertes concernant les deux dossiers ont été clôturées par la CELR (« *clos RAS AG* ») alors que les justifications retenues n'apparaissent pas cohérentes avec le fonctionnement attendu des livrets (« *origine salaire* » pour un versement d'espèces de 10 000 euros, « *vente, achat voiture* ») ;

Considérant que l'interdiction bancaire de M^{me} B, ne permet pas d'expliquer l'origine des espèces déposées sur les livrets de ses enfants ; que le fait que des montants équivalents aient pu être retirés et déposés sur ces comptes ne suffit pas à exclure tout risque d'enrichissement personnel pouvant résulter de la perception du produit d'une infraction, faute de disposer d'explications quant à l'origine des versements et au motif de ces mouvements ; que cette interdiction ne peut davantage, en raison de l'existence d'un dispositif de droit au compte dont l'intéressée aurait pu bénéficier, suffire à expliquer l'utilisation de comptes ouverts au nom de mineurs pour effectuer un nombre élevé d'opérations en liquide ; que les explications quant aux mouvements enregistrés sur le compte de l'enfant B2 n'ont pas été documentées ; qu'au sujet de ces opérations, la CELR a annoncé l'envoi d'une DS ; que le grief, qui porte notamment sur les mouvements d'espèces enregistrés sur le compte de B1 entre janvier 2009 et décembre 2011 et auquel est annexé un relevé de compte de l'enfant depuis le 12 janvier 2010 comprend nécessairement la nécessité de justifier le solde de ce compte à la même date ; que le grief 4 est établi ;

2.1.1.2. Les opérations enregistrées sur les comptes de C1 et C2

Considérant que, **selon le grief 5**, deux livrets A ont été ouverts, les 12 mars 2009 et 17 juin 1997, respectivement au nom de deux mineurs, C1 et C2, dont le père est chirurgien-dentiste ; que le premier a enregistré, entre sa date d'ouverture et décembre 2011, des remises de chèques d'un montant de 102 000 euros et 80 retraits d'espèces d'un montant de 62 200 euros, dont 58 000 euros pour la seule période du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011 ; que le livret du second a enregistré, entre janvier 2009 et décembre 2011, des remises de chèques d'un montant de 123 000 euros et des retraits espèces d'un montant de 121 000 euros, dont 58 000 euros pour la seule période du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011 ; que certaines opérations sont réalisées à la même date, ou à des dates proches, de celles réalisées sur le livret de son frère ; qu'en janvier 2012, la CELR indiquait que ces comptes présentaient un fonctionnement « *très atypique qui dure depuis longtemps* » ; que l'origine des fonds est le compte professionnel ou personnel du père ouvert [auprès de l'établissement de crédit Z] ; que les alertes générées par ces opérations sont, depuis juin 2011, « *clos(es) RAS AG* », « *trésorerie parents, versement suivi de retrait* » ; que si la CELR a indiqué à l'inspection avoir recueilli des explications et éléments complémentaires, ceux-ci n'ont pas été communiqués à la mission de contrôle ;

Considérant que c'est par erreur que la notification de griefs mentionne de nombreux dépôts d'espèces alors que ces livrets n'en ont pas enregistré ; que les nombreuses remises de chèques sur les livrets de ces deux mineurs, pour des montants de plusieurs milliers d'euros, suivis de retraits pour des montants cumulés analogues, auraient dû conduire l'établissement, à adresser, une DS à Tracfin ; que la mention selon laquelle « *même chez Tracfin, ils ne savent pas quoi penser d'un cas pareil dans la mesure où l'argent provient d'un compte parental, travaux réguliers au black, paiements réguliers en cash (prothèses)* » ne peut exonérer la CELR de sa faute (i) en l'absence de document confirmant que Tracfin estimait inutile une DS dans ce cas ;

(ii) alors que les chèques remis provenaient soit du compte personnel soit du compte professionnel du père, les mouvements d'un compte professionnel vers le compte d'un mineur étant nécessairement suspects ; (iii) que les retraits sur un compte peuvent, indépendamment de l'origine des fonds movimentés, donner lieu à DS ; (iv) que le fait que les fonds proviennent d'un compte ouvert dans les livres d'un autre établissement de crédit français ne suffit pas à exonérer la CELR de son obligation déclarative, alors qu'elle seule disposait d'une vision de l'ensemble des mouvements enregistrés sur ces comptes ; (v) que, si la CELR soutient que le 8^{ème} critère de l'article D. 561-32-1 issu du décret ci-dessus mentionné ne trouvait pas à s'appliquer, alors que les fonds provenaient également pour partie d'un compte professionnel, elle ne pouvait exclure que ces opérations portent sur le produit d'une infraction punie d'une peine d'emprisonnement supérieure à 1 an ; que, dans le périmètre réduit par l'abandon du reproche relatif aux dépôts d'espèces, le grief est établi ;

2.1.1.3. Les opérations enregistrées sur le compte de D

Considérant que, **selon le grief 6**, D, mineur, est titulaire d'un livret A ouvert le 20 septembre 2006 ; que ce livret a enregistré, entre janvier 2009 et décembre 2011, des remises de chèques d'un montant de 26 400 euros, dont de nombreux à l'ordre du père de l'enfant et des retraits d'espèces de même montant, dont 16 500 euros pour la seule période du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011 ;

Considérant que le compte de ce mineur a été notamment utilisé pour remettre des chèques établis à l'ordre de son père, qui serait artisan plâtrier depuis janvier 2010 ; que le fait que certaines remises proviennent d'un compte ouvert au nom de celui-ci, dans les livres d'un autre établissement de crédit français, ne dispensait pas la CELR, qui seule avait une vision d'ensemble du fonctionnement du compte de l'enfant, de l'envoi d'une DS ; qu'il ne peut résulter de la reconnaissance au stade du contrôle de la nécessité d'adresser une DS, d'atteinte irrémédiable aux droits de la défense, alors que le grief est établi par les pièces du dossier de procédure qui conduisent à constater un écart entre le fonctionnement de ce compte et celui attendu d'un compte de mineur ; qu'après l'ouverture de la présente procédure disciplinaire, la CELR a pu apporter toute explication qu'elle estimait utile ; que la CELR ne disposait d'aucun élément lui permettant d'exclure que les sommes remises sur ce compte proviennent d'une infraction punie d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an ; que le grief est établi ;

2.1.2. Les autres opérations

2.1.2.1. Les opérations de M. E

Considérant que, **selon le grief 7**, M. E, entrepreneur individuel dont l'activité est la maçonnerie, est titulaire d'un compte courant professionnel ouvert le 3 février 2010 ; que ce compte a enregistré, entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2011, des chèques remis et émis d'un montant total de 532 100 euros, ainsi que des retraits d'espèces d'un montant total de 67 200 euros ; que ces opérations n'apparaissent pas correspondre au chiffre d'affaires connu par la CELR, soit 168 600 euros en 2010 ; que les alertes générées suite à des retraits espèces de montant élevé sont « *clos RAS AG* » avec comme commentaires « *origine = client pro vers chèques, destination = retraits espèces, objet = achat de matériaux, client qui règle souvent en espèces ses fournitures* » (alerte n° 151400792) ou « *entrepreneur maçonnerie doit régler en espèces les achats de matériaux faits en Espagne* » (alerte n° 151256303) ;

Considérant qu'il convient, comme le soutient la CELR, afin d'apprécier les retraits d'espèces effectués sur ce compte, de distinguer les chèques remis (205 023,76 euros en 2010 et 440 146,24 euros en 2011) et émis (200 569,49 euros en 2010 et 506 686,83 euros en 2011), montants qui paraissent proches du chiffre d'affaires déclaré (168 800 euros en 2010) ; que cependant, les retraits d'espèces effectués ne peuvent être justifiés par l'acquisition de fournitures en Espagne dès lors qu'il était possible d'y utiliser un autre moyen de paiement et qu'en tout état de cause, il ne ressort pas du dossier que les explications fournies par le client sur la cause de ces acquisitions aient été vérifiées ; que les montants retirés en espèces, rapportés aux encaissements ci-dessus rappelés, soit 35 050 euros en 2010 et 59 419 euros en 2011 auraient dû conduire l'établissement à adresser une DS, faute de s'être vu justifié le motif de retraits dont certains portaient sur plusieurs milliers d'euros, ce en application du critère 8 de l'article D. 561-32-1 du COMOFI ; que,

contrairement à ce que soutient la CELR, des paiements en espèces sont susceptibles de révéler une fraude fiscale ; que le grief est établi ;

2.1.2.2. Les opérations de M. F

Considérant que, **selon le grief 8**, M. F, entrepreneur individuel en maçonnerie, dispose d'un compte courant professionnel ouvert le 6 février 2008 ; que ce compte a enregistré, entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2011, de nombreux retraits d'espèces, pour un montant total de 93 400 euros ; que le montant de ces retraits est important et n'est pas cohérent avec le fonctionnement attendu du compte ; que le compte a suscité un certain nombre d'alertes mais que le dossier ne comportait aucune pièce justificative concernant ces retraits ;

Considérant que les considérations générales de la CELR au sujet du caractère habituel de retraits d'espèces de tels montants ne suffisent pas à établir que ceux enregistrés sur le compte de ce client sont licites ; qu'ils ne sont justifiés ni par le niveau ni par la nature de l'activité du client ; que la CELR n'a produit aucune pièce justificative relative aux vérifications accomplies qui l'ont conduite à n'adresser une DS à Tracfin que le 21 septembre 2012 ; qu'en conséquence, la CELR n'était pas fondée à attendre de disposer des comptes de l'exercice 2011 pour adresser une telle déclaration ; que le grief est établi ;

2.1.2.3. Les opérations de M. G

Considérant que, **selon le grief 9**, M. G, mécanicien, est titulaire d'un compte de dépôt, ouvert le 9 avril 2010 ; qu'il ressort du rapport que ce compte a enregistré, entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2011, des chèques remis et émis d'un montant total de 51 200 euros ainsi que des retraits d'espèces de 28 000 euros ; que l'examen des relevés de compte du client, annexés à la lettre de griefs, montre que les opérations de remises de chèques sont suivies de retraits d'espèces de même montant et que ce client procède, dans certains cas le même jour, à des remises de chèques dont il est à la fois bénéficiaire et tireur ; que ces opérations ne correspondent pas au fonctionnement attendu d'un tel compte et ne sont pas cohérentes avec le revenu affiché de ce client, d'environ 1 400 euros net, selon les documents de la CELR versés au dossier ;

Considérant que l'incohérence entre les importantes remises de chèques effectuées sur le compte de ce client, d'une part, et la profession de celui-ci, d'autre part, aurait dû conduire la CELR à adresser une DS à Tracfin ; qu'elle ne disposait d'aucune explication relative à la nécessité, pour un salarié ayant ce niveau de revenus, de disposer de comptes dans les livres de 3 établissements au moins ; qu'en particulier, la CELR, qui s'est contentée d'explications orales de son client, ne disposait d'aucun justificatif quant aux dépôts de chèques effectués par l'intéressé ; que l'examen de ces chèques, de même que des mouvements entre les différents comptes dont il est titulaire, notamment à la suite d'un « virement familial » de 15 000 euros, révèlent qu'ils étaient sans rapport avec son activité professionnelle ou sa situation patrimoniale connue ; que le grief est établi ;

2.1.2.4. Les opérations de l'entreprise H

Considérant que, **selon le grief 10**, ce client, artisan intervenant pour des chantiers de construction de maisons individuelles, dispose d'un compte courant professionnel, ouvert le 7 septembre 2010 ; que ce compte a enregistré, entre sa date d'ouverture et le 30 juin 2011, des chèques remis et émis d'un montant total de 336 400 euros ainsi que des retraits d'espèces d'un montant de 68 700 euros ; que ces opérations sont très largement supérieures au chiffre d'affaires de l'entreprise connu par la CELR, qui s'élève à 60 000 euros pour 2010, et ne correspondent pas au fonctionnement attendu d'un tel compte ; que dans un premier temps, la CELR a justifiées les opérations par chèques par l'activité de l'entreprise et les retraits d'espèces par le versement d'acomptes aux fournisseurs et salariés ; que le compte de résultat de l'exercice 2010 du client fait apparaître que les achats de marchandises s'élèvent à 12 800 euros et les rémunérations de personnel à 18 500 euros, soit un total pour l'année de 31 300 euros ; que les retraits d'espèces enregistrés sur les comptes qui auraient été versés aux fournisseurs et aux salariés s'élèvent à 68 700 euros, soit plus du double du total des deux postes fournisseurs et salariés ;

Considérant que si la CELR soutient que la présentation de ces opérations est trompeuse car à cheval sur deux exercices, leur total par année demeure incohérent avec le chiffre d'affaires déclaré de ce client, les retraits d'espèces enregistrés sur ce compte s'étant élevés à 22 000 euros en 2010 et 54 000 euros en 2011 ; que ces retraits faisaient fréquemment suite à des remises de chèques de montant élevé au regard de la taille de l'entreprise ; que la CELR ne produit pas de justificatifs du paiement d'acomptes en espèces ; que certaines dépenses enregistrées pouvaient correspondre à l'utilisation de ce compte professionnel à des fins personnelles ; qu'au demeurant, la nécessité alléguée de disposer des comptes de l'exercice 2011 ne saurait justifier que la CELR ait attendu le 25 octobre 2012 pour adresser une DS à Tracfin ; que, dans cette DS, la CELR indiquait que si M^{me} I née H était « *officiellement artisan maçon* », il était « *peu probable* » qu'elle exerce elle-même cette profession, son installation « *faisant apparemment suite à la cessation d'activité d'un membre de sa famille* » ; que le grief est établi ;

2.1.2.5. Les opérations de l'entreprise J

Considérant que, **selon le grief 11**, le compte courant professionnel de ce client, dont l'activité est la maçonnerie, a enregistré pour la période du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011 des remises de chèques pour un montant total de 304 300 euros, dont certains de montant rond, ce qui est atypique pour cette profession, et des chèques émis pour un montant total de 174 600 euros ; que ce compte a également enregistré de nombreux retraits d'espèces, d'un montant total de 51 400 euros ;

Considérant que les opérations sur chèques effectuées par le client peuvent paraître cohérentes avec l'activité déclarée ; que cependant, si la CELR a fourni un tableau de synthèse relatif aux opérations sur les comptes personnel et professionnel de l'intéressé, ce document ne permet pas, à lui seul, de justifier par l'achat d'un véhicule le retrait de 30 000 euros effectué par le client en janvier 2010 ; que, malgré le montant des retraits d'espèces non documentés, ce compte n'a été placé en vigilance renforcée qu'après la fin de la mission de contrôle ; que, dans le périmètre réduit aux retraits d'espèces, le grief est établi ;

2.2. Sur un dossier qui n'a pas fait l'objet d'un examen renforcé

Considérant que, **selon le grief 12**, M^{me} K, ancienne employée, est titulaire d'un compte de dépôt ouvert le 30 janvier 2008 ; que cette cliente serait potentiellement victime d'un abus de faiblesse ; que son compte a enregistré de nombreux retraits d'espèces, pour un montant total de 48 500 euros entre avril et août 2011, dont un retrait de 30 000 euros le 26 août 2011 qui avait été précédé, le 16 août 2011, d'un virement créditeur de même montant ; que ces opérations ne correspondent pas au fonctionnement attendu d'un tel compte ; que l'alerte concernant ce compte en date du 27 août 2011 a été close par la CELR avec le commentaire suivant : « *Si la cliente est sous influence, cela ne relève pas du SLAB. Dans la mesure où il ne reste quasiment plus de fonds, il ne devrait plus y avoir d'alerte* » ; que la CELR, dans sa réponse du 29 mars 2012, indique que « *les éléments de collecte et d'explications permettent à ce jour de clôturer le dossier* » sans pouvoir fournir ces éléments à l'inspection ; que la CELR n'avait pas constitué, à la date de fin de mission, de dossier d'examen renforcé comportant les éléments de renseignements recueillis auprès du client sur l'origine et la destination des sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie ;

Considérant toutefois que les opérations enregistrées sur le compte de la cliente, caractérisé par de nombreux retraits d'espèces, peuvent correspondre à l'analyse de l'établissement quant à un éventuel abus de faiblesse ; que la transmission au Parquet, le 2 juin 2009, d'un signalement relatif à des opérations enregistrées sur ce compte, dans un courrier dont l'objet mentionné était « *signalement personne vulnérable* », est cohérente avec cette analyse ; que la CELR a produit des pièces relatives au détail du virement créditeur intervenu le 26 août 2011, d'où il ressort que ces fonds provenaient d'un compte [ouvert auprès de l'établissement de crédit Y] dont la cliente était titulaire ; que, dès lors, les mouvements enregistrés sur ce compte ne paraissent pas susceptibles d'éveiller des soupçons sur l'origine illicite des sommes en question ; que le grief doit en conséquence être écarté ;

3. Sur des DS tardives

Considérant que l'article L. 561-15 du COMOFI impose aux établissements assujettis de déclarer à Tracfin, sans délai, I) les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme, et II) les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par l'article D. 561-32-1 du même code ;

Considérant que, dans ses observations générales, la CELR indique qu'à la suite des éléments justificatifs qu'elle avait fournis à l'inspection, celle-ci ne semblait plus considérer ce point comme un manquement significatif ; que cependant, ainsi que cela a été rappelé, les observations d'un rapport d'inspection ne lient pas le Collège ; que si l'annexe 11 au rapport de contrôle lui paraît trompeuse car elle ne mentionne que les alertes anciennes et non celles qui sont contemporaines des DS, la CELR a pu, devant la Commission, compléter autant que de besoin l'information figurant dans le rapport d'inspection ; que si elle fait valoir que la période au cours de laquelle lui sont reprochées des DS tardives correspondait au nécessaire « rodage » des nouvelles dispositions du COMOFI et du règlement n° 97-02 résultant de la transposition de la 3^e directive, le délai prévu par l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 pour la mise en œuvre des nouvelles obligations ne concernait que les obligations de vigilance et non les obligations déclaratives, sous réserve de la situation particulière du soupçon de blanchiment de fraude fiscale, soumis à un texte particulier en définissant les critères, publié au *Journal officiel* du 18 juillet 2009 ; que la Commission a précédemment estimé que « *tout retard dans l'envoi à Tracfin de ces DS par rapport à la date à laquelle l'opération suspecte a été réalisée doit dès lors être justifié par l'énoncé, dûment documenté, des diligences accomplies pour passer du doute au soupçon* » ([décision Banque Populaire des Alpes du 29 juin 2012, n° 2011-01](#)) ; qu'il ne peut qu'être tenu compte, dans chaque dossier individuel, des informations communiquées par la CELR qui pourraient permettre de justifier le retard reproché ;

3.1. Les opérations de M. L

Considérant que, **selon le grief 13**, la DS relative aux opérations de M. L, adressée plus d'un an après le début des opérations atypiques enregistrées sur son compte, était tardive ;

Considérant qu'entre le 13 février 2009 et le 10 février 2011, le compte professionnel de ce client, entrepreneur en bâtiment, a enregistré 28 retraits d'espèces pour un montant total de 105 100 euros ; que dès lors, la DS adressée le 8 mars 2011 est tardive par rapport à la réalisation des premières opérations atypiques début 2009 ; que, cependant, si la CELR a soupçonné des faits de fraude fiscale, elle était tenue, à compter de l'entrée en vigueur du décret ci-dessus mentionné, de rechercher si les opérations correspondaient à un des critères définis par le décret précisant les modalités d'application du II de l'article L. 561-15 du COMOFI ; que le champ du grief doit donc être limité aux opérations qui se sont poursuivies à compter des premières opérations qui ont suivi l'entrée en vigueur de ce texte ; qu'en l'absence de justificatifs des retraits d'espèces de montant important enregistrés à compter de cette date, soit 2 600 euros le 20 août 2009, 4 000 euros le 18 novembre 2009 et 2 000 et 2 300 euros le 16 décembre 2009, elle aurait dû adresser une DS à Tracfin ; que, dans le périmètre réduit à ces mouvements d'espèces, le grief est établi ;

3.2. Les opérations de M^{me} M

Considérant que, **selon le grief 14**, la DS relative aux opérations de M^{me} M, adressée plus d'un an après le début des opérations atypiques enregistrées sur son compte, était tardive ;

Considérant que la CELR a indiqué avoir eu, à son sujet, un soupçon de blanchiment de fraude fiscale, le compte ayant été crédité, sur 24 mois, de versements pour un montant total de 150 000 euros par chèques et 67 000 euros en espèces ; que si la profession du conjoint, qui exerce son activité dans le commerce de

véhicules automobiles, a pu conduire la CELR à soupçonner des faits de fraude fiscale, elle était tenue, à compter de la publication du décret du 16 juillet 2009 et sans attendre que ces versements atteignent un tel montant, de rechercher si ces opérations correspondaient à l'un des critères définis par cet article ; qu'en l'espèce, de tels versements entraînent dans les prévisions du 15° de l'article 2 de ce décret qui définit comme critère « *le dépôt particulier de fonds sans rapport avec son activité ou sa situation patrimoniale connue* » ; que la DS relative à ces opérations n'a été envoyée que le 10 février 2011 ; que les versements, enregistrés en 2009 après la publication de ce décret auraient dû être déclarés ; que, dans ce périmètre réduit, le grief est établi ;

3.3. Les opérations de M^{me} N

Considérant que, **selon le grief 15**, la DS relative aux opérations de M^{me} N, adressée plus d'un an après le début des opérations atypiques enregistrées sur son compte, était tardive ; que la cliente, veuve retraitée percevant de faibles revenus, a encaissé des chèques pour un montant total supérieur à 55 000 euros entre le 1^{er} juillet 2010 et le 5 septembre 2011 ;

Considérant que la CELR, qui a indiqué que ces encaissements pourraient être liés à l'activité du gendre de la cliente, a soupçonné une fraude sociale et fiscale sans pour autant adresser de déclaration à Tracfin avant le 8 septembre 2011 ; que, par rapport à la date d'encaissement des premiers chèques et aux observations du SLAB indiquant que les flux atypiques sur le compte avaient pris de l'ampleur à compter de juillet 2010, cette DS, adressée en septembre 2011, est tardive ; que le grief est établi ;

3.4. Les opérations de M. O

Considérant que, **selon le grief 16**, la DS relative aux opérations de M. O, adressée plus d'un an après le début des opérations atypiques enregistrées sur son compte, était tardive ;

Considérant que le compte de ce client, retraité, a enregistré des dépôts d'espèces de 20 000 euros en 2009 et en 2010 alors que le client perçoit une retraite mensuelle de 900 euros ; que la poursuite a précisé le détail des versements effectués en 2010 ; que la CELR a soupçonné l'exercice d'une activité non déclarée, donc d'une fraude fiscale mais aussi sociale ; qu'en conséquence, la DS, adressée le 9 février 2011, est tardive ; que, limité aux versements effectués en 2010, le grief est établi ;

3.5. Les opérations de M. P

Considérant que, **selon le grief 17**, la DS relative aux opérations de M. P, adressée plus d'un an après le début des opérations atypiques enregistrées sur son compte, était tardive ;

Considérant que le compte personnel de ce client, commerçant, a enregistré 50 versements d'espèces entre le 1^{er} janvier et le 10 mai 2011, pour un montant total de 29 420 euros ; que la poursuite a adressé un relevé de compte permettant d'isoler les opérations postérieures à l'entrée en vigueur du décret n° 2009-874 ; que, dès lors que le SLAB avait indiqué qu'il soupçonnait des faits de blanchiment de fraude fiscale, de tels versements auraient dû conduire la CELR à adresser une DS avant Tracfin sans attendre le 12 mai 2011 ; que le grief est établi ;

4. Sur le dispositif de contrôle permanent en matière de LCB-FT

Considérant que le 5° du I de l'article R. 561-38 du COMOFI impose aux établissements assujettis de mettre en œuvre des procédures de contrôle permanent des risques de BC-FT ;

4.1. Sur la non-réalisation par trois agences des contrôles au titre du contrôle permanent prévu par l'outil PILCOP

Considérant que, **selon le grief 18**, il ressort de l'examen par l'inspection des dossiers de la clientèle que, sur les 31 agences sélectionnées, 3 agences (Barjac, Besseges et Port-la-Nouvelle) n'avaient pas réalisé les contrôles au titre du contrôle permanent prévus par l'outil PILCOP, qui précise, notamment, les contrôles incombant aux agences ;

Considérant que l'outil groupe PILCOP de pilotage des contrôles permanents liste les contrôles internes incombant aux unités opérationnelles et permet un suivi de leur réalisation sur une base déclarative ; que ces contrôles portent sur des échantillons dont la taille est proportionnelle à l'agence mais dont la composition est laissée à l'initiative du responsable d'agence ; que la CELR, qui ne conteste pas les faits, précise que les contrôles étaient à nouveau mis en œuvre au quatrième trimestre 2011 à Besseges et Port-la-Nouvelle et au premier trimestre 2012 à Barjac ; que le choix par l'inspection de 31 agences dont la note générale était péjorative dans le dernier rapport d'audit est d'autant plus pertinent qu'il appartenait à la CELR de veiller, pour ce qui concerne ces agences, à rehausser la qualité des contrôles opérés ; que le manquement est indépendant des éventuelles conséquences de l'absence de ces contrôles ; que les éléments avancés (maladie de deux responsables), s'ils permettent d'expliquer la carence, ne pouvaient conduire à exonérer la CELR de ses obligations en matière de contrôle de premier niveau ; que le grief ne porte pas sur l'existence d'une procédure, qui n'est pas contestée, mais sur sa mise en œuvre, qui a été défailante ; que si la CELR soutient que les agences concernées ont fait l'objet d'un suivi spécifique, elle mentionne, à l'appui de ses affirmations, des pièces qui concernent d'autres agences ; que le grief, relatif à une défailance du contrôle permanent de premier niveau, est établi, même s'il porte, dans deux de ces agences, sur une période de temps très limitée ;

4.2. Sur l'absence de constitution par les responsables d'agences, conformément à la procédure, de dossier justifiant le résultat des contrôles qu'ils réalisent au titre du contrôle permanent de premier niveau

Considérant que, **selon le grief 19**, alors que la CELR dispose d'une procédure relative au contrôle permanent des risques de BC-FT sous la forme du communiqué diffusé le 7 décembre 2009 par la DCCP, les responsables des agences ne constituent pas de dossier justifiant le résultat des contrôles qu'ils réalisent au titre du contrôle permanent de premier niveau ; que par conséquent, s'il existe bien une procédure, sa mise en œuvre n'est pas établie ;

Considérant qu'est reproché par ce grief le non-respect d'une procédure interne qui prévoit « *la nécessité d'archiver la preuve de la réalisation du contrôle des alertes (référence dossier) pour chaque thème, dans un classeur dédié* » ; que cette procédure n'impose pas que les pièces examinées par les responsables soient elles-mêmes archivées ; que si la poursuite a indiqué que la consultation des pièces examinées pouvait seule permettre de vérifier la réalité et l'étendue du contrôle effectué par les chefs d'agence, le rapport d'inspection ne mentionne pas que l'audit de ces contrôles était impossible, mais seulement qu'il ne pouvait être conduit qu'à travers la consultation des données dans les outils (GED, VIGICLIENT...) ; que le grief doit être écarté ;

4.3. Sur la conduite des contrôles par les responsables d'agence

Considérant que, **selon le grief 20**, l'outil groupe de contrôles permanents en matière LCB-FT, PILCOP, précise, notamment, les contrôles incombant aux agences, et qu'il est censé permettre un suivi de leur réalisation ; que les contrôles sont conduits sur des échantillons dont le volume est proportionnel à la taille de l'agence mais dont la composition est laissée à l'initiative du responsable de l'agence ; qu'il n'est pas demandé à celui-ci d'adresser au SLAB les pièces justificatives des résultats des contrôles ; que ledit

responsable transmet au SLAB une déclaration sur les contrôles dont il a la charge, sans fournir de document justifiant qu'il a effectivement réalisé les contrôles, ni leurs résultats ; qu'aucun dispositif de contrôle permanent n'est en place pour contrôler le traitement des alertes par le responsable d'agence lorsqu'il les traite lui-même ; qu'il en résulte que l'établissement n'est pas en mesure de s'assurer que le contrôle permanent de deuxième niveau est mis en œuvre ;

Considérant que, si la rédaction du grief manque de précision, les explications apportées par la poursuite au cours de l'instruction ont permis à la CELR de comprendre le reproche qui lui est adressé et, en conséquence, de présenter utilement sa défense ; qu'il lui est reproché qu'en conséquence de la procédure PILCOP, le contrôle permanent de second niveau est déclaratif et opéré à partir d'échantillons dont le volume est proportionnel à la taille de l'agence mais qui sont constitués à l'initiative du chef d'agence ; que le fait qu'il s'agisse d'une procédure groupe ne suffit pas à exonérer la CELR de sa responsabilité dans cette défaillance ; qu'en effet, la composition de l'échantillon qui en résulte ne permet pas de mettre en œuvre un contrôle de second niveau efficace puisqu'elle permet à celui-ci d'introduire un biais dans cette composition ; qu'en outre, la CELR ne répond pas efficacement à la partie du grief sur le contrôle de second niveau du traitement des alertes lorsque c'est le responsable d'agence qui traite lui-même les alertes ; que le grief est établi ;

4.4. Sur le contrôle de second niveau du traitement des alertes

Considérant que le a) de l'article 6 du règlement 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 autres diligences liées aux missions de la filière « risques » est assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, par (i) certains agents, au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à cette fonction et (ii) d'autres agents exerçant des activités opérationnelles ;

Considérant que, **selon le grief 21**, s'agissant des contrôles permanents de second niveau, en raison du volume important des alertes générées, le contrôle *a posteriori* du traitement des alertes par les agences n'est conduit que sur un échantillon réduit ; que, faute de moyens dédiés suffisants aux contrôles permanents de second niveau, le contrôle de la pertinence du traitement des alertes ne peut être assuré de façon satisfaisante ;

Considérant que, si les faits reprochés par le grief 21 se rapportant à l'insuffisance des moyens recourent, comme le souligne à juste titre la CELR, le [grief 3.4](#), la qualification retenue n'est pas la même ; que le reproche ne porte pas sur l'absence de caractère exhaustif des contrôles mais sur le fait qu'ils portent sur un nombre trop limité d'alertes et que l'examen des opérations n'est pas assez approfondi ; que c'est le caractère superficiel des contrôles effectués qui permet de conclure à l'insuffisance du dispositif de contrôle permanent ; que les courriels produits, relatifs aux contrôles de la DCCP, montrent le caractère formel des analyses effectuées, sur un échantillon réduit ; que le grief est établi ;

Conclusion

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la CELR, qui n'a pas mis en place de classification des risques de LCB-FT adaptée à son activité ([grief 1](#)), dispose d'un système automatisé de surveillance et de détection des opérations atypiques lacunaire car insuffisamment adapté au risque que représente chaque catégorie de clients, notamment ceux qui ont effectué des opérations atypiques supérieures à un certain seuil ([griefs 2.2 à 2.5](#)) ; que, surtout, si tout établissement peut mettre en place un dispositif automatisé générant un nombre élevé d'alertes ([grief 2.1](#), écarté), il lui appartient ensuite de disposer de procédures qui permettent de détecter les opérations qui constituent des anomalies et d'assurer, avec des moyens appropriés, un traitement adéquat de celles-ci, ce qui n'était pas le cas à la CELR à la date du contrôle ([grief 3](#)), même si elle disposait de procédures prévoyant le traitement des alertes ([grief 3.1](#)) et si la poursuite n'a pas démontré, en se fondant sur un échantillon d'opérations ayant donné lieu à une DS, de

carence dans leur traitement ([grief 3.3](#)) ; que si, dans un dossier, le défaut d'examen approfondi ne paraît pas caractérisé ([grief 12](#)), il ressort de l'instruction que les carences susmentionnées ont eu pour conséquence de nombreux défauts de DS ([griefs 4 à 11](#)) ou des DS tardives ([griefs 13 à 17](#)) ; que si les manquements constatés dans des dossiers individuels ne portent pas sur des montants particulièrement élevés, ils démontrent les carences organisationnelles reprochées ; que de plus, le dispositif de contrôle permanent dans ce domaine présentait des insuffisances affectant ses premier et second niveaux ([griefs 18, 20 et 21](#)) ; que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments et de l'assise financière de la CELR, qui a réalisé un produit net bancaire de 272,4 millions d'euros et un résultat net de 35,2 millions d'euros en 2012, la gravité des manquements constatés justifie le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire d'un million d'euros ; que le préjudice résultant d'une publication de la présente décision en y faisant apparaître le nom de l'établissement ne paraît pas disproportionné par rapport aux manquements réprimés ; qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit à la demande de la CELR que cette publication n'ait lieu que sous une forme non nominative ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est prononcé un blâme à l'encontre de la CAISSE D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON, ainsi qu'une sanction pécuniaire d'un million d'euros ;

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

Le Président de la Commission des sanctions

[Rémi BOUCHEZ]
Conseiller d'État

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