

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

Vu l'arrêt du 14 octobre 2015 (req. n° 381173) par lequel le Conseil d'État statuant au contentieux, saisi d'une requête de la Société Générale (ci-après SG), (i) a annulé dans sa totalité la décision du 11 avril 2014 par laquelle la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) avait infligé à cet établissement un blâme ainsi qu'une sanction pécuniaire de 2 millions d'euros, et ordonné la publication de cet arrêt au registre de l'Autorité, (ii) a précisé que : « (...) *cette annulation ne fait toutefois pas obstacle à ce que la commission des sanctions reprenne l'instruction de la procédure devant elle, sur le fondement des griefs qui lui ont été notifiés et en prenant en compte, le cas échéant, les éléments de preuve supplémentaires qu'il revient à l'autorité de poursuite d'apporter* » (considérant n° 5) ;

Vu les mémoires des 21 décembre 2015, 16 février et 2 mars 2016 et les pièces qui les accompagnent, par lesquels M. Emmanuel Constans, représentant le Collège de supervision, (i) estime que le grief 1 est établi, faute pour SG d'apporter des éléments justifiant qu'un compte de dépôt gratuit a été proposé aux clients concernés et qu'ils y ont renoncé, et (ii) renvoie, pour les 8 autres griefs, à ses précédentes écritures ;

Vu les mémoires déposés les 29 janvier, 16 et 29 février et 11 mars 2016 par lesquels SG (i) soutient que les nouvelles observations et pièces déposées par le représentant du Collège ne démontrent pas le bien-fondé du grief 1 et (ii) se réfère à ses observations des 10 octobre 2013 et 30 décembre 2013 au sujet de sa défense aux griefs 1 à 9 ;

Vu le rapport du 29 mars 2016 de M^{me} Elisabeth Pauly, rapporteur, qui conclut que les griefs 1 et 2 doivent être écartés, et que les griefs 3 à 9 sont établis sous réserve de la réduction du périmètre des griefs 3, 6 et 8 ;

Vu les courriers du 29 mars 2016 convoquant les parties à l'audience, les informant de la composition de la Commission et de la publicité de l'audience ;

Vu les observations présentées le 13 avril 2016 sur le rapport du rapporteur dans lesquelles SG (i) prend acte de la recommandation du rapport du rapporteur d'abandonner notamment le grief 1 et (ii) soutient que les motifs soulevés en réponse au rapport conduiront à sa mise hors de cause ou qu'à tout le moins elles devront être prises en considération dans le prononcé d'une éventuelle sanction à son encontre ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 8 mars 2013 (ci-après le rapport de contrôle) et les mémoires échangés avant la décision du 11 avril 2014 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la CESDHLF) ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le CMF) ;

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) ;

Vu l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Jean-Pierre Jouguelet, Président, et de M^{mes} Claudie Aldigé, Monique Liebert-Champagne et Christine Meyer-Meuret, après avoir entendu lors de sa séance publique du 2 mai 2016 :

- M^{me} Pauly, rapporteur, assistée de M. Raphaël Thébault, adjoint au rapporteur ;
- M. Rodolphe Lelté, représentant du directeur général du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Emmanuel Constans, représentant le Collège de supervision de l'ACPR, assisté du directeur des affaires juridiques, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, ainsi que de l'adjointe au chef du service de veille sur les contrats et les risques de l'ACPR ; après avoir indiqué qu'il se rangeait à l'avis du rapporteur, qui a estimé dans son rapport que la preuve des faits reprochés au grief 1 n'était pas rapportée, M. Constans a maintenu ses observations relatives aux autres griefs et proposé le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 1,5 million d'euros dans une décision publiée sous une forme nominative ;
- le secrétaire du conseil d'administration de SG, assisté d'une juriste et de salariés des directions des particuliers et des professionnels ainsi que de M^{es} Hubert de Vauplane et Hugues Bouchetemple, avocats à la Cour (cabinet Kramer Levin Naftalis & Frankel) ;

Les représentants de SG ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Jouguelet et de M^{mes} Aldigé, Liebert-Champagne et Meyer-Meuret ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Considérant qu'à la suite d'un contrôle sur place effectué par les services de l'ACP entre le 20 juillet et le 26 novembre 2012 et qui a donné lieu, après un contradictoire oral et écrit, à la signature d'un rapport de contrôle définitif le 8 mars 2013, le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a décidé le 22 mai 2013 d'ouvrir, à l'encontre de SG, la présente procédure disciplinaire ; que le 11 avril 2014, la Commission des sanctions de l'ACPR a infligé à SG un blâme et une sanction pécuniaire de 2 millions d'euros ; qu'à la suite de l'annulation de cette décision, l'instruction de cette procédure a repris devant la Commission ; qu'un nouveau rapporteur a été désigné le 9 novembre 2015 ; que le Collège de supervision, statuant en sous-collège sectoriel de la banque, a confirmé la désignation de son représentant ; que le rapporteur a déposé son rapport le 29 mars 2016 ;

I. Sur la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines

2. Considérant que SG rappelle que le principe de légalité des délits et des peines « implique que le législateur définisse, pour les sanctions dont le régime relève de sa compétence, les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et détermine les sanctions qui leur sont applicables » (Conseil d'État, 16 juillet 2010, n° 321056) ; qu'en se contentant de faire référence (i) à des « manuels de procédure » à l'article 40 sans en définir le contenu et (ii) à l'existence de « moyens suffisants » dans son article 9, sans définir ce qu'il convient d'entendre par cette expression, le règlement n° 97-02 instaure une règle particulièrement vague dont l'appréciation est nécessairement empreinte d'une subjectivité beaucoup trop marquée pour exclure l'arbitraire de la répression ; que l'utilisation de ces articles pour qualifier certains griefs, en l'espèce les griefs 6 et 9, aboutirait à une méconnaissance du principe de la légalité des délits et des peines qui implique, selon une jurisprudence constante, que « le législateur définisse, pour les sanctions dont le régime relève de sa compétence, les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et détermine les sanctions qui leur sont applicables » ;

3. Considérant cependant que l'exigence de précision dans la définition des délits n'a pas la même portée en matière de sanctions administratives et de sanctions pénales ; qu'ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent » (CC, 2013-332, QPC, 12 juillet 2013, M^{me} Agnès B) ; que, sur ce fondement, le Conseil d'État a écarté une question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause les dispositions du CMF qui constituent le fondement du règlement n° 97-02 (CE, 15 janvier 2014, Société UBS France SA, n° 371585) ; que l'obligation d'élaborer des manuels de procédure qui « doivent notamment décrire les modalités d'enregistrement, de traitement et de restitution des informations, les schémas comptables et les procédures d'engagement des opérations » et être adaptés aux différentes activités, est précisée, à l'article 40 de ce règlement, en des termes permettant aux établissements de crédit d'en connaître la teneur ; que, s'agissant de l'article 9 du même règlement, les « moyens suffisants » évoqués sont explicités au second alinéa comme devant permettre de « mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limités que possible » ; qu'ainsi, les exigences résultant de ces articles sont définies en des termes suffisamment clairs et précis pour être dénuées de toute ambiguïté ; que l'exception soulevée ne peut donc qu'être écartée ;

II. Au fond

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

1. Sur la mise en œuvre opérationnelle des dispositions régissant le droit au compte (ci-après le DAC) ;
 - 1.1. Sur la politique d'ouverture de compte dans le cadre du DAC (grief 1) ;
 - 1.2. Sur les modalités d'ouverture des comptes dans le cadre du DAC (grief 2) ;
 - 1.3. Sur les services fournis aux titulaires d'un compte ouvert dans le cadre du DAC (grief 3) ;
 - 1.4. Sur la tarification appliquée aux services bancaires dits « de base » (ci-après SBB) (grief 4) ;
 - 1.5. Sur les clôtures de comptes ouverts dans le cadre du DAC (grief 5) ;
2. Sur le dispositif de contrôle interne ;
 - 2.1. Sur les procédures mises à disposition des collaborateurs (grief 6) ;
 - 2.2. Sur l'identification des comptes ouverts dans le cadre du DAC (grief 7) ;
 - 2.3. Sur le dispositif de contrôle permanent (grief 8) ;
 - 2.4. Sur le dispositif de contrôle périodique (grief 9) ;

1. Sur la mise en œuvre opérationnelle des dispositions régissant le droit au compte

1.1. Sur la politique d'ouverture de compte dans le cadre du droit au compte (grief 1)

5. Considérant que les dispositions des articles L. 312-1, D. 312-5 et D. 312-6 du CMF confèrent à toute personne pour laquelle la Banque de France a désigné un établissement de crédit dans le cadre du dispositif DAC le droit de se voir ouvrir un compte de dépôt par cet établissement et de disposer gratuitement des SBB ;

6. Considérant que, selon le **grief 1**, SG n'a pas ouvert de comptes dans le cadre du DAC à toutes les personnes pour lesquelles elle avait été désignée par la Banque de France ; qu'ainsi, alors que la Banque de France, entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2012, a désigné SG 6 534 fois, seules 1 257 personnes physiques et morales (soit 19,24 % du nombre de désignations) se sont vu ouvrir dans ses livres un compte de dépôt relevant du dispositif du DAC ; que, pour chercher à expliquer une partie de cet écart, la mission de contrôle s'est intéressée aux ouvertures de comptes dans le cadre de l'offre tarifée *Généris* ; qu'elle a constaté que, sur 110 comptes relevant de cette offre ouverts en Île-de-France entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2012, 54 dossiers (soit 49,09 %) contenaient une lettre de désignation de SG par la Banque de France ; qu'enfin, sur 417 dossiers contrôlés, identifiés par SG comme relevant du dispositif du DAC et comportant une lettre de désignation de SG par la Banque de France, 9 comptes, après exclusion d'un dossier de personne physique dont SG a précisé dans sa réponse qu'il avait été ouvert avec les SBB et que le client était ensuite volontairement sorti de ce dispositif, ont été ouverts dans le cadre d'une offre « *packagée* » et tarifée ;

7. Considérant que, le 3 décembre 2015, le rapporteur a demandé au représentant du Collège « *de bien vouloir (lui) communiquer les éléments dont disposerait le Secrétariat général de l'ACPR permettant, au-delà du constat de la différence entre le nombre de désignations de la Société Générale au titre du droit au compte entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2012 (6 534) et le nombre de comptes ouverts à ce titre (1 257), d'estimer que les faits reprochés constituent un manquement aux dispositions des articles L. 312-1, D. 312-5 et D. 312-6 du code monétaire et financier.* » ; qu'en réponse, celui-ci a produit le 18 décembre 2015 « *une copie des pièces recueillies par la mission de contrôle dans les 54 dossiers susvisés de comptes ouverts par la Société Générale dans le cadre de l'offre « Généris » alors même qu'ils comportaient une lettre de désignation de la Banque de France, toutes ces désignations étant intervenues entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2012 ainsi qu'en attestent les lettres jointes de la Banque de France.* » ; qu'il a également joint « *une copie des pièces recueillies par la mission de contrôle dans les 9 dossiers susvisés de comptes identifiés par l'établissement comme relevant du droit au compte qui ont pourtant été ouverts dans le cadre d'une offre packagée et tarifée, la désignation étant intervenue entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2012 dans 4 de ces dossiers ainsi qu'en attestent les lettres jointes de la Banque de France* » ; que le représentant du Collège a ultérieurement produit copie du courriel du 8 octobre 2012 de SG mentionnant qu'il y avait bien eu 1 257 ouvertures de comptes SBB réalisées sur la période comprise entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2012 ;

8. Considérant cependant que les pièces produites par la poursuite ne contiennent pas d'éléments suffisants permettant d'établir que les clients pour lesquels SG avait été désignée au titre du DAC et qui avaient ouvert un compte dans le cadre de l'offre *Généris* auraient été dissuadés de souscrire à l'offre gratuite à laquelle ils pouvaient prétendre ou que cette offre ne leur aurait pas été présentée ; que, la preuve de tels agissements dont la charge incombe à la poursuite, n'étant rapportée dans aucun des dossiers compris dans le périmètre du grief, celui-ci doit être écarté ;

1.2. Sur les modalités d'ouverture des comptes dans le cadre du DAC (grief 2)

9. Considérant que, selon le **grief 2**, sur 417 dossiers contrôlés relevant du dispositif DAC, 403 dossiers ne comportaient aucune déclaration sur l'honneur attestant de l'absence de détention d'un compte de dépôt par le demandeur ;

10. Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 312-1 du CMF prévoit que l'ouverture d'un compte dans le cadre du DAC « *intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte* » ; que le représentant du collège a déclaré renoncer à ce grief ; qu'il y a lieu, par suite, de lui en donner acte et de ne pas retenir le grief 2 ;

1.3. Sur les services fournis aux titulaires d'un compte ouvert dans le cadre du DAC (grief 3)

11. Considérant qu'aux termes des articles L. 312-1 et D. 312-5 du CMF, toute personne pour laquelle la Banque de France a désigné un établissement de crédit dans le cadre du dispositif du DAC doit pouvoir disposer des services bancaires de base, lesquels comprennent notamment « *une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise* » ;

12. Considérant que, selon le **grief 3**, bien que les procédures internes de SG mentionnent parmi les services proposés aux bénéficiaires du DAC une carte de paiement à autorisation systématique conformément aux dispositions de l'article D. 312-5 précité, 72 des 417 comptes contrôlés relevant du DAC n'ont pas été équipés de cette carte ou pas de manière concomitante à l'ouverture du compte, sans qu'aucun élément ne vienne justifier que cette situation résulte d'une demande du client ; qu'en outre, certains des titulaires de ces comptes équipés de ladite carte se la sont vu retirer sans qu'une nouvelle carte au moins équivalente ne leur soit attribuée ;

13. Considérant qu'en ce qui concerne tout d'abord les 6 comptes de personnes physiques (**grief 3.1**) dont il est constaté dans le rapport de contrôle qu'ils n'ont jamais été équipés de la carte de paiement prévue, SG rappelle à juste titre qu'ainsi que la Commission l'a déjà estimé, tout titulaire du DAC peut demander à ne pas bénéficier d'un des SBB prévus par la loi ; que l'autorité de poursuite qui reproche à SG de ne pas avoir fourni tous les SBB à un titulaire de DAC ne rapporte cependant pas la preuve que le bénéfice d'une partie seulement des SBB ne résulte pas de la manifestation d'un refus d'un titulaire de DAC de bénéficier de la totalité de ces services ; que le grief 3.1, qui porte au surplus sur un faible nombre de clients (soit 1,43 % de l'échantillon), doit être écarté ;

14. Considérant qu'en deuxième lieu (**grief 3.2**), il est constaté dans le rapport de contrôle que 32 comptes de personnes physiques et 6 comptes de personnes morales ne se sont pas vu attribuer la carte de paiement dite *VPay SBB* concomitamment à l'ouverture du compte ; que d'une part, sur observation de l'établissement formulée au cours de l'instruction concernant la confusion opérée par la mission de contrôle entre la date de signature du contrat et la date de souscription de la carte de paiement concernée, la poursuite a admis que le délai observé par la mission entre l'ouverture du compte DAC et le moment où il a été équipé de cette carte a pu être majoré de quelques jours ; qu'il convient par conséquent de se reporter aux données produites par SG à ce sujet ; que, dans la plupart des dossiers mentionnés, le délai constaté est inférieur à 10 jours, ce qui conduit à écarter le reproche pour ce qui les concerne, compte tenu des contraintes techniques et administratives relatives à la confection et à la remise de la carte et dès lors qu'un tel délai n'a pas pour effet de priver le bénéficiaire d'un moyen de paiement pendant une durée qui lui serait préjudiciable ; qu'il n'en va en revanche pas de même s'agissant des autres comptes mentionnés par le grief, pour lesquels les délais constatés sont compris entre un mois et plus d'un an, (comptes visés aux lignes 1, 9, 18, 20, 27, 33 et 34 du tableau produit par SG), sans qu'aient d'incidence à cet égard les retards de délivrance qui peuvent être constatés pour des comptes autres que ceux relevant du DAC ; que, cependant, pour les comptes visés aux lignes 18 et 20 du même tableau, SG montre que le délai en cause a été en réalité très court ; que ses explications conduisent à exclure également le compte mentionné à la ligne 33 du tableau ; qu'en revanche SG n'a pu justifier le retard constaté pour les comptes visés aux lignes 9, 27 et 34, tandis que l'explication donnée pour le compte visé à la ligne 1 (relative au choix du client d'une carte *VPay classique* le 25 janvier 2011 alors que le compte avait été ouvert 11 mois plus tôt) ne permet pas d'établir que le client a pu bénéficier dans un délai raisonnable de la carte *VPay SBB* ou d'une autre carte ; que dans un périmètre fortement réduit aux 4 dossiers mentionnés aux lignes 1 (11 mois), 9 (6 mois), 27 (1 mois et demi) et 34 (2 mois) du tableau produit par SG, la deuxième partie du grief est fondée ;

15. Considérant qu'en troisième lieu (**grief 3.3**), il a été constaté que 28 comptes ouverts à des personnes physiques se sont vu priver de leur carte à autorisation systématique sans pour autant qu'une autre carte au moins équivalente leur ait été attribuée ; que, selon le grief, la justification avancée par SG selon laquelle ce retrait serait dû à une inscription au fichier de la Banque de France pour usage abusif ne serait pas acceptable ;

16. Considérant que le dispositif DAC permet notamment aux personnes concernées de disposer d'une carte à autorisation systématique ; qu'en l'absence de dispositions légales encadrant son retrait, celui-ci ne saurait intervenir, sauf demande du titulaire, qu'en cas de fraude de sa part ou si le compte, qui doit normalement fonctionner en position créditrice, a présenté un solde débiteur, du fait de l'usage de la carte par le titulaire et autrement que de manière ponctuelle et limitée ;

17. Considérant que SG ne peut être regardée comme ayant satisfait à ses obligations que s'il est établi que chacun des retraits de carte a été effectué dans le cadre ci-dessus défini, ce qui n'est le cas que pour 2 des 28 cas visés par le grief, comptes visés aux lignes 4 et 28 du tableau produit), pour lesquels un solde débiteur significatif a été constaté et ne résulte pas de la facturation de frais bancaires ; que, par ailleurs, les coordonnées de 2 autres de ces comptes ne correspondent pas à un compte ouvert dans ses livres (comptes visés aux lignes 3 et 14) ; que les titulaires de 3 des comptes mentionnés sont décédés (lignes 9, 11 et 13) ; qu'en revanche, s'agissant des 21 autres comptes DAC, l'apparition d'un solde débiteur ponctuel ou limité, ou engendré notamment par le prélèvement réitéré de frais bancaires (comptes visés aux lignes 1, 2, 6, 7, 10, 16, 18, 21, 22, 23, 24, 25 et 27) ou résultant de frais bancaires non explicités (compte mentionné à la ligne 12), ne permet pas de justifier un retrait de la carte, en l'absence de fraude ou de comportement répréhensible du client ; que ne peuvent pas davantage justifier suffisamment ce retrait l'absence d'opération pendant une certaine durée (comptes visés aux lignes 5, 8, 26), la remise d'un chèque de montant élevé (compte visé à la ligne 15), un dépassement d'autorisation, laquelle n'est pas censée être donnée dans le cadre du DAC (compte visé à la ligne 20), la clôture d'un compte alors que le délai de préavis n'a pas été respecté (compte à la ligne 19), ou encore un usage abusif non démontré (compte visé à la ligne 17) ; qu'ainsi cette partie du grief est établie pour ces derniers cas ;

18. Considérant que le grief 3 est établi dans un périmètre réduit ;

1.4. Sur la tarification appliquée aux SBB (grief 4)

19. Considérant qu'aux termes de l'article D. 312-6 du CMF : « toute personne physique ou morale domiciliée en France ayant ouvert un compte de dépôt auprès d'un établissement désigné selon la procédure définie au deuxième alinéa de l'article L. 312-1 peut bénéficier des services bancaires mentionnés à l'article D. 312-5 sans contrepartie contributive de sa part » ;

20. Considérant que, par le **grief 4**, il est reproché à SG que, en contradiction avec les dispositions des articles L. 312-1 et D. 312-6 du CMF, 42 des 46 dossiers « personnes morales » contrôlés (soit 91,30 %) font apparaître une tarification pour un ou plusieurs SBB ; qu'ainsi, 37 comptes ont fait l'objet de prélèvements de frais de tenue de compte, 34 de frais sur des paiements par prélèvement, TIP ou virement bancaire et 18 de frais pour chèques de banque en méconnaissance du principe de gratuité de deux formules par mois ; que SG a reconnu, en cours de procédure, la perception de ces frais tout en relativisant la portée, soulignant qu'elle ne concerne que les personnes morales, soit 2 % des bénéficiaires de SBB au maximum, et en la liant étroitement à la défaillance des modalités d'identification des comptes ouverts aux personnes morales visées au grief 7 ci-après ; que SG a par ailleurs indiqué avoir pris des mesures pour, d'une part, rembourser les titulaires des 37 des comptes visés par le rapport de contrôle, tandis que 5 d'entre eux ont depuis été clos et, d'autre part, procéder à l'identification des comptes DAC ouverts aux personnes morales, afin d'éviter que la situation ne se reproduise ;

21. Considérant que si les clients concernés représentent une faible proportion des clients DAC de SG, il incombait cependant à celle-ci de se conformer aux dispositions légales et réglementaires applicables en la matière et, par conséquent, de délivrer gratuitement les SBB à l'ensemble des bénéficiaires de ce dispositif,

ce qu'elle n'a pas fait ; que les engagements relatifs au remboursement des intéressés, qui, selon les indications fournies par SG, ne visent au demeurant que les comptes identifiés dans le cadre du contrôle et non l'ensemble des comptes DAC des personnes morales ayant pu faire l'objet d'une facturation, de même que les mesures destinées à renforcer les procédures, sont sans incidence sur la constitution du grief ; que le grief 4, qui repose sur des faits distincts de ceux dont est tiré le grief 7, est établi ;

1.5. Sur les clôtures de comptes ouverts dans le cadre du DAC (grief 5)

22. Considérant qu'aux termes du septième alinéa de l'article L. 312-1 du CMF, « *Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de deux mois doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte* » ;

23. Considérant que, par **le grief 5**, il est reproché à SG d'avoir méconnu ces dispositions, en ce que, sur les 28 comptes clos à son initiative et contrôlés, 26 clôtures (soit 92,85 %) ne respectaient pas les formes prescrites : qu'ainsi, (i) 11 des dossiers concernés ne contenaient pas la copie de la lettre de clôture adressée au titulaire du compte (**grief 5.1**), (ii) parmi les 17 dossiers dans lesquels cette lettre était présente, 12 lettres ne comportaient aucune motivation de la clôture (**grief 5.2**) et (iii) 24 dossiers ne contenaient pas de copie de la lettre d'information à la Banque de France (**grief 5.3**) ;

24. Considérant que le contrôle du respect des obligations de notification d'une décision motivée implique que l'établissement produise un exemplaire des courriers adressés ; que, selon SG, le logiciel d'assistance dit « Y » mis à la disposition de ses conseillers par SG prévoit l'historisation dudit envoi et la consultation possible au format PDF des courriers envoyés, de sorte que son utilisation par les conseillers garantirait techniquement le respect de l'obligation de l'envoi d'une lettre motivée de clôture au titulaire du compte ainsi que d'une lettre d'information à la Banque de France, cet envoi étant « automatique » ; que, cependant, l'existence de cette application ne peut suffire à assurer le respect de l'exigence précitée, dès lors que SG n'est pas en mesure de produire copie des courriers par lesquels elle a clos les comptes de 8 personnes physiques et de 3 personnes morales, carence qui fait l'objet de la première partie du grief ; que les explications de SG selon lesquelles certaines de ces lettres n'auraient pas été archivées par des conseillers clientèles en méconnaissance des règles internes sont sans influence sur cette partie du grief ; que des copies d'écran faisant seulement apparaître l'indication selon laquelle cet envoi a été fait ne peuvent constituer, en l'espèce, une preuve suffisante de l'existence de la décision motivée ; que la production, dans les écritures de SG, d'une lettre concernant l'un de ces comptes, faisant référence à une lettre de clôture sans que celle-ci ne soit produite, ne peut conduire à réduire le périmètre du grief ; que SG ne produit pas davantage les courriers qui informent la Banque de France de la clôture des 24 comptes visés par la troisième partie de ce même grief ; que les griefs 5.1 et 5.3 sont par conséquent établis ;

25. Considérant, par ailleurs, qu'ainsi que la Commission l'a déjà souligné, ne peuvent être admises, à titre de motivation, des mentions du type « *nous n'avons plus convenance à maintenir nos relations contractuelles* » ; que toutes les lettres de clôture produites par SG comportent cette mention ; que la circonstance que cette irrégularité résulterait du non-respect par les conseillers clientèle des procédures internes de SG est sans conséquence sur le grief ; que le modèle de lettre produit par SG n'est pas de nature à remettre en cause le constat de la mission de contrôle ; que le grief 5.2 est fondé ; que, par suite, le grief 5, bien qu'il porte sur un échantillon réduit de clôtures de comptes, est établi en toutes ses parties ;

2. Sur le dispositif de contrôle interne

2.1. Sur les procédures mises à disposition des collaborateurs (grief 6)

26. Considérant que l'article 40 du règlement n° 97-02 impose aux entreprises assujetties d'élaborer et de tenir à jour des manuels de procédures relatifs et adaptés à leurs différentes activités ; que ces dispositions ont été reprises à l'article 254 de l'arrêté du 3 novembre 2014 susvisé ;

27. Considérant que, par le **grief 6**, il est reproché à SG, d'une part, de ne pas avoir intégré plusieurs évolutions législatives et réglementaires dans sa documentation interne et ses procédures en vigueur sur le thème du DAC et, d'autre part, d'avoir laissé persister dans ces documents des lacunes de nature à altérer la bonne application des dispositions législatives et réglementaires en la matière ;

28. Considérant que s'analyse comme un manuel de procédure au sens du règlement n° 97-02 tout document produit et diffusé par un établissement en vue de définir les conditions dans lesquelles ses services et agents doivent accomplir leurs activités ; que l'article 40 du règlement n° 97-02 imposant aux établissements bancaires de disposer de manuels de procédures adaptés et relatifs à leurs différentes activités, c'est non seulement leur absence mais aussi le caractère incomplet, erroné ou contradictoire du ou des documents qui en tiennent lieu qui peut être sanctionné, ces défauts étant source d'erreurs dans le traitement des dossiers sur lesquels il porte ; que le faible nombre de clients concernés par une procédure est sans conséquence sur la nécessité de tenir à jour le ou les manuels s'y rapportant ;

29. Considérant que l'instruction n° 4466 du 31 août 2006 intitulée « *Le droit au compte et le service bancaire de base* » et le « *Manuel pratique* », en particulier son fascicule 7, constituent les manuels de procédure dont SG disposait au moment du contrôle en matière de droit au compte ; qu'à cette date, l'instruction n° 4466 ne mentionnait pas les évolutions législatives et réglementaires relatives au droit au compte postérieures à sa diffusion en 2006 ; que, cependant, il ressort du dossier que les informations figurant dans le fascicule 7 palliaient l'essentiel des manques de l'instruction n° 4466 ; que, pour le surplus, si le caractère légal du préavis de 60 jours avant la clôture d'un compte DAC n'y était pas mentionné, cela n'a pu avoir de conséquence pratique puisque cette instruction mentionnait un délai conventionnel de 60 jours, dont la durée et le caractère légal étaient affirmés par le fascicule 7 ; que la mention erronée de la délivrance d'une « carte bleue nationale » et non d'une carte à autorisation systématique *VPay SBB* ne paraît pas avoir pu conduire à priver les clients DAC d'un service bancaire de base ; qu'ainsi, si les manuels de procédure dont SG disposait au moment du contrôle comportaient des imperfections, ce manquement ne saurait contribuer à la détermination d'une sanction disciplinaire ;

2.2. Sur l'identification des comptes ouverts dans le cadre du DAC (grief 7)

30. Considérant que le a) de l'article 5 du règlement n° 97-02 impose la mise en place d'un système de contrôle des opérations et des procédures internes ayant notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de vérifier que les opérations réalisées par l'entreprise, ainsi que l'organisation et les procédures internes, sont conformes aux dispositions en vigueur propres aux activités bancaires et financières ; que ces dispositions ont été reprises à l'article 11 de l'arrêté du 3 novembre 2014 susvisé ;

31. Considérant que, selon le **grief 7**, l'absence d'identification des comptes ouverts dans le cadre du DAC à des personnes morales ne permet pas de servir de base fiable aux contrôles à réaliser sur cette activité dans la mesure où de nombreux comptes de personnes morales se sont vu appliquer par SG une tarification indue sur un ou plusieurs SBB ;

32. Considérant que la faible part que représente la clientèle visée par le grief, estimée par SG à 2 % des comptes ouverts à des personnes morales soit 789 fois pour la seule année 2012, ne peut justifier une absence d'identification de ces comptes, dès lors qu'un défaut d'identification se traduit inmanquablement par la facturation au client de frais indus ; que « *l'approche par les risques* » invoquée par l'établissement ne peut

conduire à commettre des manquements à des dispositions légales, qui imposent en l'espèce que tous les clients concernés par le droit au compte disposent de SBB sans contrepartie contributive ; qu'au demeurant, une telle approche conduit nécessairement à identifier les comptes DAC des personnes morales pour éviter la facturation par l'établissement de frais indus ; que la mise en place d'un dispositif informatique permettant d'identifier ces clients apparaît comme une mesure de régularisation, sans conséquence sur le grief ; que celui-ci ne porte pas spécifiquement sur l'absence de développements informatiques à cette fin mais sur l'absence de tout dispositif permettant d'identifier les clients personnes morales ayant un compte DAC et de contrôler que les règles relatives à ces comptes leur sont bien appliquées ; qu'ainsi, le grief 7 est établi ;

2.3. Sur le dispositif de contrôle permanent (grief 8)

33. Considérant que, sur le fondement du même paragraphe de l'article 5 du règlement n° 97-02, par le **grief 8**, il est reproché au dispositif de contrôle permanent de premier et de second niveau de SG de ne pas permettre de vérifier le respect de ses obligations en matière de DAC ; qu'ainsi :

- (i) si des contrôles de premier et de second niveau portant sur un échantillon d'entrées en relation sont respectivement réalisés par les responsables d'agence et les « pôles services clients », ces contrôles portent sur tout type de compte et ne visent pas nécessairement les ouvertures réalisées dans le cadre du DAC ; aucun point de contrôle ne permet notamment de vérifier (i) l'ouverture effective d'un compte DAC pour tout détenteur d'une lettre de désignation de la Banque de France, (ii) la présence de l'attestation sur l'honneur de non-détention d'un autre compte signée par le client et (iii) la délivrance des SBB à titre gratuit ;
- (ii) aucun dispositif de contrôle permanent de premier et de second niveau ne vise à s'assurer de l'octroi effectif des SBB et de leur gratuité en cours du fonctionnement du compte ;
- (iii) si des contrôles de premier et de second niveaux sont réalisés sur la clôture des comptes, ils ne visent pas nécessairement les clôtures réalisées dans le cadre du DAC, de sorte qu'aucun point de contrôle ne porte sur (i) l'envoi d'une lettre de notification de la clôture au client et d'une lettre à la Banque de France pour information, (ii) la présence de la motivation de la clôture dans la notification susmentionnée et (iii) le respect du préavis légal de clôture de deux mois ;

34. Considérant que si les établissements assujettis peuvent adopter le dispositif de contrôle de leur choix et définir les points sur lesquels les contrôles doivent systématiquement porter, l'organisation et les modalités retenues doivent permettre la vérification du respect des obligations édictées par la loi et les règlements ; que les spécificités d'une clientèle faisant l'objet d'une réglementation particulière en ce qui concerne les services bancaires auxquels elle a droit, en l'espèce les bénéficiaires du DAC, peuvent rendre nécessaires une spécialisation du contrôle et une adaptation de ses modalités ;

35. Considérant, en premier lieu, que si SG soutient s'être dotée d'un dispositif de contrôle permanent de premier niveau, mis en œuvre par les directeurs d'agence, ce dispositif est fondé, dans un premier temps, sur une sélection de comptes relevant tant de formules classiques que du DAC et ne garantit pas un contrôle effectif des entrées en relation dans le cadre du DAC, compte tenu du faible nombre, dans une agence, d'ouvertures de comptes relevant de ce dispositif par rapport au nombre d'ouvertures de comptes classiques ; qu'en outre, si un compte relevant du DAC devait être sélectionné à l'occasion d'un tel contrôle, les questions posées ne permettraient pas, en raison de leur caractère général, une réelle vérification du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière ; que, par ailleurs, le reproche, qui porte notamment sur l'absence de dispositif de contrôle interne relatif aux ouvertures de comptes DAC et non sur la proposition d'ouverture de tels comptes, est fondé sur des constats de la mission de contrôle qui n'ont pas été utilement contredits par SG ; qu'enfin, celle-ci ne fait valoir aucun élément de nature à remettre en cause la partie du grief relative à l'absence de contrôle permanent de premier niveau sur les modalités de fonctionnement et de clôture des comptes relevant du DAC ; que SG ne disposait pas au moment du contrôle des moyens et des procédures permettant de s'assurer du respect de l'obligation prévue par les articles L. 312-1, D. 312-5 et D. 312-6 du CMF ;

36. Considérant, en second lieu, que si SG a affirmé lors de la mission de contrôle que le contrôle permanent de second niveau était assuré par les « pôles services clients », elle l'a attribué au « responsable

commercial local » (RCL) au cours de la procédure disciplinaire ; que les modalités d'intervention du RCL, résumées dans l'instruction n° 010387 et qui sont généralement mises en œuvre par l'établissement dans le cadre du contrôle permanent de second niveau, ne permettent pas d'apprécier concrètement les actions menées, outre qu'il n'en existe aucune déclinaison opérationnelle susceptible de prendre en compte les particularités du DAC ;

37. Considérant qu'ainsi, le dispositif adopté par SG en matière de contrôle des comptes relevant du DAC est insatisfaisant tant au premier qu'au second niveau, en l'absence d'examen prenant en compte les caractéristiques propres au régime du DAC ; que le grief 8 est établi dans sa totalité, sous réserve de la réduction de périmètre consécutive à l'abandon par la poursuite du reproche relatif à la nécessité de contrôler la présence de l'attestation sur l'honneur dans les dossiers de clients bénéficiaires du DAC ;

2.4 Sur le dispositif de contrôle périodique (grief 9)

38. Considérant que le b) de l'article 6 du règlement n° 97-02 impose aux banques de faire en sorte, selon des modalités adaptées à leur taille et à la nature de leurs activités, que le contrôle périodique de la conformité des opérations, du niveau de risque effectivement encouru, du respect des procédures, de l'efficacité et du caractère approprié des dispositifs de contrôle permanent, soit assuré au moyen d'enquêtes par des agents au niveau central et, le cas échéant, local, autres que ceux qui sont en charge du contrôle permanent ; que le deuxième alinéa de l'article 9 du même règlement leur impose d'affecter au contrôle périodique des moyens suffisants pour mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limité que possible, un programme des missions de contrôle devant être établi au moins une fois par an en intégrant les objectifs annuels de l'organe exécutif et de l'organe délibérant en matière de contrôle ; que ces dispositions ont été reprises à l'article 17 de l'arrêté du 3 novembre 2014 susvisé ;

39. Considérant que, selon le **grief 9**, au moment du contrôle, aucune mission de contrôle périodique menée par la direction de contrôle périodique de SG n'avait traité, directement ou dans le cadre d'un contrôle plus large, du respect des dispositions relatives au DAC ;

40. Considérant que, pour contester ce grief et illustrer la réalisation de tels contrôles, SG a produit l'extrait des constats et préconisations du contrôle périodique sur le dispositif DAC dans l'agence de Paris-Madeleine ; que, toutefois, cet extrait est daté du 18 janvier 2013, date de l'envoi du projet de rapport de contrôle, et ne comporte aucune indication quant à la date à laquelle ce contrôle périodique a été décidé et réalisé ; qu'à cette date, la mission de vérification sur place, qui avait débuté le 20 juillet 2012, était achevée ; qu'en l'absence au dossier d'informations transmises par l'établissement pour attester de la réalisation, antérieurement au contrôle de l'ACPR, d'autres contrôles périodiques traitant du respect des dispositions légales relatives au DAC, le grief 9, dont la rédaction, qui respecte les exigences de clarté et de précision, a permis à SG de présenter utilement ses observations en défense s'y rapportant, doit être regardé comme établi ;

*

* *

41. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, s'il était tout d'abord reproché à SG, sur la base d'un échantillon de dossiers, de ne pas avoir ouvert de comptes à plus de 80 % des clients pour lesquels elle avait été désignée dans le cadre du DAC, ce manquement, qui présentait une particulière gravité, a été écarté, faute pour la poursuite d'en rapporter la preuve (grief 1) ; que la Commission a par ailleurs donné acte à la poursuite de son désistement du grief relatif à l'absence au dossier client de la déclaration sur l'honneur attestant de l'absence de détention d'un compte de dépôt par le demandeur (grief 2) ; que, de plus, les reproches relatifs aux conditions et délais dans lesquels une carte de paiement avait été attribuée aux bénéficiaires du DAC ont été soit écartés (grief 3.1) soit ont vu leur périmètre fortement réduit (grief 3.2) ; qu'en outre, les insuffisances constatées dans les procédures internes à SG à la date du contrôle ne sauraient contribuer à la détermination d'une sanction disciplinaire (grief 6) ;

42. Considérant cependant que les circonstances dans lesquelles plusieurs bénéficiaires du DAC se sont vu retirer leur carte de paiement à autorisation systématique n'étaient pas conformes aux obligations applicables dans ce domaine (grief 3.3) ; qu'une large majorité des personnes morales bénéficiaires du DAC appartenant à l'échantillon examiné par la mission de contrôle avaient dû payer des frais de tenue de compte, ce qui est contraire au principe de gratuité de la fourniture des services bancaires de base pour cette catégorie de clients (grief 4) ; que les conditions dans lesquelles des comptes DAC ont été clos ne respectaient pas les dispositions applicables dans ce domaine, s'agissant en particulier de la motivation des lettres de clôture (grief 5) ; que ces insuffisances dans des dossiers individuels sont à mettre en relation avec l'état, à la date du contrôle sur place, du dispositif de contrôle interne de SG relatif au DAC, dont le rapport de contrôle soulignait les diverses carences qui portaient alors tant sur l'identification des comptes ouverts à des personnes morales (grief 7) que sur l'organisation des contrôles, permanent (grief 8) comme périodique (grief 9) ;

43. Considérant enfin que si, d'une part, le dossier ne fait ressortir aucune volonté de méconnaître ces obligations et, d'autre part, l'établissement a engagé certaines actions pour remédier aux insuffisances constatées, notamment en ce qui concerne sa documentation interne et l'identification, dans ses systèmes d'information, de la clientèle DAC, il reste que la population particulièrement défavorisée concernée par cette législation appelait une attention particulière dont elle ne bénéficiait pas de la part de SG à la date du contrôle ; que dans ces conditions, et eu égard à l'assise financière de SG, les manquements constatés justifient le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 800 000 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'une telle publication ne risque pas non plus de perturber les marchés financiers ; qu'il y a donc lieu de publier la présente décision sous une forme nominative ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est prononcé un blâme à l'encontre de la Société Générale, ainsi qu'une sanction pécuniaire de 800 000 euros (huit cent mille 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 formation
de la Commission des sanctions

[Jean-Pierre JOUGUELET]

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