

« LA BANQUE POSTALE a formé un recours devant le Conseil d'État contre la décision de la Commission des sanctions du 21 décembre 2018 »

LA BANQUE POSTALE

Procédure n° 2018-01

Blâme et sanction pécuniaire de 50 millions d'euros

Audience du 5 décembre 2018

Décision rendue le 21 décembre 2018

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

Vu la lettre du 5 avril 2018 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« ACPR ») informe la Commission de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en formation restreinte, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de La Banque Postale (ci-après « LBP »), 115, rue de Sèvres, 75275 Paris, enregistrée sous le n° 2018-01;

Vu la notification des griefs du 5 avril 2018 et les pièces qui y sont jointes ;

Vu les mémoires en défense des 18 juin et 14 septembre 2018, ainsi que le courrier du 8 octobre 2018, par lesquels LBP (i) conteste les griefs (ii) et présente les actions correctrices mises en œuvre depuis le contrôle ;

Vu les mémoires en réplique des 3 août et 1<sup>er</sup> octobre 2018, par lesquels M<sup>me</sup> Martine Lefebvre, représentante du Collège, maintient l'ensemble des griefs notifiés ;

Vu le rapport du 2 novembre 2018 de M. Denis Prieur, rapporteur, dans lequel celui-ci conclut que les 4 griefs notifiés sont établis ;

Vu les courriers du 2 novembre 2018 convoquant les parties à l'audience et les informant de la composition de la Commission et de ce qu'il sera fait droit à la demande présentée par LBP tendant à ce que cette audience ne soit pas publique ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 21 novembre 2017 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que le protocole n° 7 qui lui est annexé (ci-après la « CESDHLF ») ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-36-1, L. 562-1, L. 562-2, L. 562-3, L. 562-4, L. 562-5, L. 612-38, L. 612-39, R. 562-2 et R. 612-35 dans leur 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 »), notamment ses articles 5, 11-3 et 11-7, dans sa rédaction applicable aux faits ;

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 (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 11, 38, 47 et 253 ;

Vu l'instruction n° 2012-I-04 du 28 juin 2012 relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes modifiée par les instructions n° 2014-I-01 du 10 février 2014, n° 2014-I-06 du 2 juin 2014, n° 2015-I-14 du 22 juin 2015 et n° 2016-I-22 du 3 octobre 2016 (ci-après l'« instruction du 28 juin 2012 ») ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi Bouchez, Président, de M<sup>mes</sup> Claudie Aldigé et Claudie Boiteau et de MM. Francis Crédot et Thierry Philipponnat ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 5 décembre 2018 :

- M. Denis Prieur, rapporteur, assisté de M<sup>me</sup> Marie Mallard Saïh, son adjointe ;
- M<sup>me</sup> Alice Navarro, représentante de la directrice générale du Trésor ;
- M<sup>me</sup> Lefebvre, représentante du Collège, assistée du directeur des affaires juridiques de l'ACPR, du chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, de deux juristes au sein de cette direction, ainsi que de l'adjoint à la cheffe du service des établissements du secteur public (1<sup>ère</sup> direction du contrôle des banques) ; M<sup>me</sup> Lefebvre a proposé un blâme et une sanction pécuniaire de 50 millions d'euros dans une décision publiée sous une forme nominative ;
- LBP, représentée par son président du directoire, assisté du directeur Conformité et Juridique, ainsi que de M<sup>es</sup> Christophe Ingrain, Tristan Gautier et Rémi Lorrain, avocats au Barreau de Paris (cabinet Darrois Villey Maillot Brochier) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bouchez, Président, de M<sup>mes</sup> Aldigé et Boiteau et de MM. Crédot et Philipponnat, ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Considérant que LBP, filiale à 100 % du groupe La Poste, propose des produits bancaires et financiers au travers des 17 000 points d'implantation du réseau postal ; qu'en 2017, cet établissement de crédit, qui comptait près de 11 millions de clients, a réalisé un produit net bancaire de 5,7 milliards d'euros et un résultat net part du groupe de 764 millions d'euros ;

2. Considérant que, parmi ses activités, LBP proposait, à la date du contrôle, un service de « mandats cash », service de paiement de transmission de fonds au sens de l'article L. 314-1 du CMF hérité de La Poste ; que ce service pouvait être fourni aux clients détenant un compte bancaire dans les livres de LBP, les clients « en compte » soit 38 % des opérations réalisées, comme à ceux n'en détenant pas, les clients « hors compte », qui représentaient 62 % de ces opérations ; qu'à la date du contrôle, les mandats cash nationaux (ci-après « MCN ») pouvaient être « ordinaires » (paiement en J + 1) ou « urgents » (payables en J) ; qu'en 2016, ces deux catégories ont respectivement représenté 2,7 millions d'opérations (522 millions d'euros) et 2,8 millions d'opérations (826 millions d'euros), soit un total de 5,5 millions d'opérations et d'environ 1,3 milliard d'euros ; qu'en 2016 toujours, la fourniture de ce service de MCN a généré une perte brute d'exploitation de (...) millions d'euros ;

3. Considérant que LBP a fait l'objet, du 2 mars au 28 juillet 2017, d'un contrôle sur place portant sur la conformité de son dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du

terrorisme (ci-après « LCB-FT ») ; que ce contrôle a donné lieu à la signature d'un rapport définitif le 21 novembre 2017 (ci-après le « rapport de contrôle ») ; qu'au vu de ce rapport, le Collège a décidé, lors de sa séance du 15 mars 2018, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire ;

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

4. Considérant que LBP soutient, à titre liminaire, que l'ouverture de la présente procédure par le Collège ne respecte pas la règle *non bis in idem*, notamment consacrée au premier alinéa de l'article 4 du protocole n° 7 annexé à la CESDLH, qui interdit de poursuivre ou de sanctionner une personne en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif ; qu'en effet, s'agissant de l'activité de MCN de LBP, la presse a fait état de ce qu'après communication au Parquet du « pré-rapport » de contrôle, une enquête préliminaire avait été ouverte « *pour les mêmes faits* » ;

5. Considérant, cependant, en premier lieu, que le protocole n° 7 annexé à la CESDLH ne peut être utilement invoqué par LBP compte tenu de la réserve accompagnant l'instrument de ratification de ce protocole par la France, dont il se déduit que la règle « *non bis in idem* », telle qu'elle résulte de son article 4, ne trouve à s'appliquer que pour « *les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale* » et n'interdit ainsi pas le prononcé de sanctions administratives parallèlement aux décisions définitives prononcées par le juge répressif (Conseil d'État, Ass., 12 octobre 2018, SARL *Super Coiffeur*, n° 408567) ; qu'au surplus, aucun jugement définitif n'est intervenu dans cette affaire ; que, en second lieu, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2016-621 QPC du 30 mars 2017) que « *le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts* » et que « *si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.* » ; que, au demeurant, la présente procédure disciplinaire porte seulement sur les carences du dispositif de gel des avoirs de LBP (grief 1), l'absence, à la date du contrôle, d'actions correctrices permettant d'y remédier, plusieurs années après qu'elles ont été détectées (grief 2), sans que son comité des risques en soit même informé (grief 4) et enfin sur la communication, à ce sujet, de renseignements erronés à l'ACPR (grief 3), et non sur des faits susceptibles d'entrer dans le champ de la procédure pénale mentionnée par LBP ;

6. Considérant ainsi que l'exception soulevée ne peut qu'être écartée ;

## II. Sur les griefs

### II.1. Sur les lacunes du dispositif de détection des opérations au bénéfice des personnes faisant l'objet d'une mesure restrictive

7. Considérant que, selon le 2.2 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02, dont les dispositions ont été maintenues à l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les entreprises assujetties doivent se doter de dispositifs adaptés à leurs activités, leur permettant de « *détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers ou ressources économiques* » ;

8. Considérant que, selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, LBP ne s'est pas dotée d'un dispositif lui permettant de détecter, avant leur exécution, les opérations de MCN au bénéfice de personnes faisant l'objet d'une mesure européenne ou nationale de gel des avoirs (« personnes listées ») ; que ces opérations, bien que représentant des volumes importants (près de 25 millions de

MCN exécutés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 mars 2017) et parfois effectuées par ou pour des personnes détenues, n'ont pas été intégrées dans ses outils de filtrage automatisé (F1) ou manuel (F2) ; que LBP a, entre le 1<sup>er</sup> décembre 2009 et le 13 mars 2017, exécuté au moins 75 opérations de MCN pour le compte de 10 clients dont les éléments d'identité (nom, prénom et date de naissance) correspondent à ceux de personnes qui faisaient l'objet, à la date des opérations, d'une mesure de gel, dans 9 cas sur 10 en raison d'activités terroristes ; que LBP n'était pas en mesure de détecter, avant l'exécution des opérations, si les clients, y compris les clients dits « hors compte » utilisateurs de MCN, qu'ils en soient émetteurs ou bénéficiaires, faisaient l'objet d'une mesure de gel et d'interdiction de mise à disposition de fonds ; que ces opérations ont été exécutées en l'absence de toute vérification préalable de leur conformité aux obligations européennes (dossiers 1 et 2) et nationales de gel des avoirs (dossiers 3 à 10) ; que certaines opérations ont été détectées *a posteriori*, fin 2014, par l'audit interne de l'établissement et fin 2016 par sa direction de la sécurité des opérations financières ;

*Sur le respect du principe de légalité des délits et des peines*

9. Considérant que LBP soutient que le respect par la Commission du principe de légalité des délits et des peines auquel elle est soumise doit la conduire à écarter ce grief car les dispositions légales et réglementaires invoquées par la poursuite n'étaient pas applicables à son activité de MCN ;

10. Considérant ainsi, en premier lieu, que selon LBP, les règlements européens prévoyant des mesures de gel des avoirs mentionnés par la notification des griefs, pris en application des articles 60, 301 ou 308 du Traité instituant la Communauté européenne, puis de l'article 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui sont relatifs à « *la politique étrangère et de sécurité commune* » et à « *l'interruption ou la réduction des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers* », ne peuvent s'appliquer à des résidents de l'Union ; que c'est en raison de cette limitation du champ de telles mesures qu'un dispositif national de gel est venu compléter, en 2006, le dispositif européen ; qu'aucune violation des règlements européens instituant certaines mesures restrictives spécifiques ne peut donc lui être reprochée dans les dossiers 1 et 2, [individus] devenus à nouveau résidents européens postérieurement au gel de leurs avoirs par les règlements européens n° 1184/2003 du 2 juillet 2003 modifiant le règlement n° 881/2002 et n° 242/2009 du 20 mars 2009 modifiant le règlement n° 1183/2005 ;

11. Considérant, cependant, que le reproche ne porte pas sur la réalisation d'opérations de MCN au bénéfice de personnes listées mais sur l'exclusion de la totalité des opérations de cette nature du dispositif de gel des avoirs de LBP, de sorte que ne pouvaient être détectées *a priori* des opérations demandées par ou pour des personnes listées ; qu'ainsi que cela a été rappelé (cf. *supra* considérant 8), la notification des griefs mentionne que les éléments d'identité de certains clients correspondent à ceux de personnes faisant l'objet d'une mesure de gel, mais ne se prononce pas sur le fait qu'il s'agirait effectivement de ces personnes ; qu'il est constant qu'au moment du contrôle, les outils de filtrage de LBP ne pouvaient détecter *a priori* aucune opération de MCN par ou pour une personne faisant l'objet d'une mesure de gel, que les intéressés aient été, ou non, résidents européens lorsque ces opérations ont été exécutées ; que, notamment, LBP n'était pas en mesure de détecter *a priori* des opérations de MCN qui auraient été effectuées par ou pour une personne listée par un règlement européen résidant hors de l'Union européenne mais présente temporairement en France ; que la non-détection des opérations effectuées dans les cas mentionnés par la poursuite illustre cette carence, sans que la Commission, saisie seulement au titre du présent grief d'un manquement aux dispositions du règlement n° 97-02, modifié par l'arrêté du 29 octobre 2009 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement qui y a introduit des obligations en matière de gel des avoirs, puis à celles de l'arrêté du 3 novembre 2014 qui les a maintenues, ait à statuer sur l'existence, dans ces deux dossiers, de violations des règlements européens instituant des mesures restrictives ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que LBP soutient que jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017, en application des dispositions qui ont été introduites aux articles L. 564-1 et L. 564-2 du CMF par la loi n° 2006-64

du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, avant d'être transférées, à compter du 1<sup>er</sup> février 2009, aux articles L. 562-1 à L. 562-6 du CMF, seuls les avoirs « détenus en compte » pouvaient, au titre du dispositif français, faire l'objet de mesures de gel et d'interdiction ; que le caractère restrictif de ces dispositions, souligné par les travaux parlementaires, dont le rapport du 18 février 2016 sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, a conduit le législateur à les modifier, l'article L. 562-2 du CMF mentionnant désormais, dans sa version applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017, que peuvent être visées par une mesure de gel, les fonds et ressources « 1° Qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales (...) » ; que les MCN, proposés à une clientèle de particuliers et, ainsi que l'indique le rapport de contrôle, « uniquement payables en espèces », ne sont pas inscrits dans les comptes de LBP ; que les opérations s'y rapportant ne portent donc pas sur des avoirs détenus auprès d'elle ;

13. Considérant, cependant, que les dispositions de l'article L. 564-2 transférées en 2009 aux articles L. 562-1 et L. 562-2 du CMF mentionnaient, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017, les « fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des » organismes assujettis, « qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme (...) » et non les fonds « détenus en compte » par ces personnes ; que ces dispositions doivent être lues à la lumière de celles qui précisent, à l'article L. 561-2 puis à l'article L. 562-4, que le gel des fonds « s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui auraient pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur nature ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel » ; qu'ainsi, il serait contraire à l'objet même des dispositions législatives en cause, qui au demeurant ne visent pas que les seuls établissements de crédit, de restreindre à ceux inscrits sur un compte bancaire ouvert au nom de la personne concernée le champ des avoirs détenus auprès d'un organisme financier qui étaient, au moment du contrôle, susceptibles d'être visés par une mesure de gel ; que les fonds remis par un client qui demandait une opération de MCN transitaient par LBP et étaient inscrits dans son outil T1 jusqu'à leur remise à leur bénéficiaire de sorte que, pendant leur transfert et jusqu'à cette remise, ils étaient bien détenus « auprès » de LBP au sens et pour l'application des dispositions ci-dessus rappelées et entraient, en conséquence, dans le périmètre du dispositif français de gel des avoirs ;

14. Considérant, en troisième lieu, que LBP soutient que l'article L. 562-5 du CMF, dans sa version antérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2017, introduite par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ci-après l'« ordonnance n° 2009-104 »), limitait l'interdiction de transférer des fonds aux seules opérations effectuées au bénéfice de personnes listées et portant sur des fonds leur appartenant ; que, dans cette rédaction, cette mesure visait, par exemple, le cas d'une personne vendant un bien immobilier et faisant ensuite verser le produit de la vente sur son compte ; que, selon LBP, cette disposition excluait donc dans leur ensemble les opérations de MCN de son champ dès lors que celles-ci soit n'étaient pas effectuées « au bénéfice » d'une personne listée, soit ne portaient pas sur des fonds « qui leur appartiennent » ; qu'aucune des 31 opérations mentionnées par la poursuite comme effectuées en violation d'une mesure nationale de gel (dossiers 3 à 10) n'entrait donc dans les prévisions de cet article ;

15. Considérant, cependant, que dans le rapport du 16 novembre 2005 de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi qui a institué un dispositif français de gel des avoirs en complément du dispositif européen (AN n° 2681), il était souligné que « S'agissant des fonds susceptibles d'être concernés par une mesure de gel, ils sont définis au second alinéa de l'article L. 564-1 nouveau dans des termes qui reprennent littéralement ceux figurant à l'article premier (1°) du Règlement n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 » ; que ce règlement européen définissait les fonds, instruments financiers et ressources économiques, comme « les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit (...) » ; que la loi n° 2006-64 du

23 janvier 2006 a ainsi introduit, au premier alinéa de l'article L. 564-2, une disposition selon laquelle « *le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des [organismes assujettis] qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme (...)* » ; que ces dispositions étaient alors complétées par celles du troisième alinéa de l'article L. 564-2 selon lesquelles « *Le ministre chargé de l'économie peut également décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales mentionnées au premier alinéa.* » ;

16. Considérant que la définition des avoirs susceptibles d'être gelés et des mesures de gel a été reprise par l'ordonnance n° 2009-104, qui n'a pas eu pour objet et ne peut avoir eu pour effet d'en réduire la portée, aux articles L. 562-1 et suivants du CMF ; qu'après l'intervention de cette ordonnance, les compétences du ministre chargé de l'économie, au titre de la lutte contre le financement du terrorisme et des sanctions financières internationales, sont d'abord définies, respectivement, aux articles L. 562-1 et L. 562-2, dans une rédaction d'où il ne résulte aucune limitation par rapport à la version antérieure, tandis que le champ et la teneur des mesures de gel sont mentionnés à un nouvel article L. 562-4 qui prohibe toujours, comme il a été dit plus haut, « *tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui auraient pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur nature ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel.* » ; qu'ainsi, l'article L. 562-5 complète, relativement aux opérations au bénéfice d'une personne listée et portant sur des fonds lui appartenant, les dispositions qui figurent aux articles précédents ; qu'il ne peut donc être sérieusement soutenu que, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2009-104, les dispositions combinées des articles L. 562-1 à L. 562-6 ne permettaient d'inclure dans le gel, au titre des mouvements ou transferts de fonds, que ceux par lesquels une personne listée déposerait des fonds en demandant qu'ils soient portés au crédit de son compte ;

17. Considérant, au surplus, que les arrêtés pris à l'égard des clients dont les dossiers illustrent les carences du dispositif de détection de LBP contredisent l'analyse de l'établissement, puisqu'ils mettent en place une interdiction de tous « *mouvements ou transferts de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes listées (...)* » ; que, de même, l'article 11-7 du règlement n° 97-02 mentionnait l'obligation de mettre en place un dispositif de contrôle interne en matière de gel des avoirs en des termes analogues ; qu'il imposait que le dispositif mis en place par tout organisme assujetti lui permette de détecter toute opération entrant dans le champ de mesures de gel décidées par arrêté du ministre de l'économie mais aussi de mesures restrictives prises en application de règlements européens lesquels, ainsi que cela a été dit, retenaient une définition très large des avoirs concernés et des mouvements prohibés ; que dès lors, quelle que soit l'interprétation par LBP des dispositions de l'article L. 562-5 du CMF, dans sa version alors applicable, il lui revenait, afin d'être en mesure de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure nationale ou européenne de gel, d'inclure les MCN dans ses outils de détection ; qu'en matière de transmission de fonds, les obligations des opérateurs avaient, au demeurant, été explicitées par les lignes directrices conjointes de la direction générale du Trésor et de l'ACPR, publiées en juin 2016, aux termes desquelles « *147. Les transmetteurs de fonds sont tenus de ne pas exécuter l'opération lorsque le donneur d'ordre est une personne ou entité désignée. (...) / 150. En outre, les transmetteurs de fonds ne mettent pas de fonds à la disposition d'un bénéficiaire faisant l'objet d'une mesure de gel. Ils n'exécutent aucune transmission de fonds au profit d'une personne ou entité désignée.* » ;

*Sur les 75 opérations qui, selon la poursuite, ont été exécutées pour le compte de personnes dont les éléments d'identité (nom, prénom et date de naissance) correspondent à ceux de personnes qui faisaient l'objet, à la date des opérations, d'une mesure de gel des avoirs*

18. Considérant que LBP soutient qu'il convient de soustraire des 75 opérations effectuées, selon la poursuite, au bénéfice de 10 clients visés par une mesure européenne ou nationale de gel (dossiers 1 à

10 dans la numérotation mentionnée au considérant 8), 16 opérations qui ne peuvent avoir été exécutées au bénéfice de la personne listée (dossier 1), 32 opérations autorisées par un juge d'instruction ou l'administration pénitentiaire et exécutées pour le compte de personnes incarcérées et 21 opérations, « exécutées avant le 1<sup>er</sup> février 2013, date à laquelle LBP aurait pris conscience des manquements de son système de contrôle selon le rapport ACPR » ;

19. Considérant cependant qu'ainsi que cela a été indiqué, il n'appartient pas à la Commission, saisie d'un grief relatif au dispositif de gel des avoirs d'un organisme assujetti, de déterminer si des opérations ont été exécutées en violation d'une mesure individuelle de gel, notamment par ou pour des personnes détenues ; que les dossiers mentionnés ne constituent, comme la poursuite l'a précisé, que « de simples illustrations du grief » ; qu'ainsi, la réduction, selon LBP, du nombre d'opérations concernées est sans conséquence sur le grief ;

\*

20. Considérant que LBP, tout en soulignant l'efficacité de son dispositif de LCB-FT, dans lequel plus de (...) millions d'euros ont été investis depuis 2014, ainsi que l'existence, à la date du contrôle, d'outils de filtrage *a posteriori* des opérations de MCN, ne conteste pas l'exclusion de ces opérations de son système de filtrage *a priori*, constatée par la mission de contrôle ; qu'il n'existe aucun motif permettant de justifier, au regard des définitions européennes comme françaises des mesures restrictives, une telle exclusion ; qu'ainsi, LBP a commis un manquement aux dispositions du 2.2 de l'article 11-7 du règlement n° 97-02, puis de l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014 ; qu'un tel manquement peut être sanctionné dans le respect du principe de légalité ; que le grief est établi, quelles qu'aient pu être les actions correctrices entreprises depuis, qui ont notamment consisté en un abandon, courant 2017, de l'activité de MCN ; que la détection *a posteriori* de certaines de ces opérations est sans conséquence sur le grief ;

## II.2. Sur l'absence de mise en œuvre effective de mesures correctrices

21. Considérant que selon l'article 11-3 du règlement n° 97-02, dont les dispositions figurent désormais à l'article 38 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les entreprises assujetties doivent mettre en place « des procédures permettant de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective des actions visant à remédier à tout dysfonctionnement dans la mise en œuvre des obligations de conformité » ; que selon le f) de l'article 5 du règlement n° 97-02, dont les dispositions figurent désormais au f) de l'article 11 du même arrêté du 3 novembre 2014, le système de contrôle des opérations doit permettre de vérifier l'exécution, dans des délais raisonnables, des mesures correctrices décidées au sein des entreprises assujetties ;

22. Considérant que, selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, LBP avait connaissance, dès 2013, de la non-conformité à ses obligations légales de son dispositif qui ne prévoyait pas la détection des MCN au bénéfice de personnes dont les avoirs sont gelés ; qu'un projet dénommé « Convergence T2/T1 » de filtrage automatique *a priori* des MCN, leur appliquant ainsi le traitement des mandats cash internationaux, a été examiné par le Comité des systèmes d'information les 19 février et 24 mai 2013, en vue d'« aligner la banque avec les exigences réglementaires », avant que sa mise en œuvre ne soit décidée lors de la réunion du 29 novembre 2013 du Comité stratégique des Systèmes d'information et des grands projets (ci-après « CSIGP »), l'échéance prévue étant alors le troisième trimestre 2015 ; que, plus de 7 ans après l'entrée en vigueur de l'obligation de se doter d'un tel dispositif, et après plusieurs reports de ce projet informatique, LBP n'avait, à la date du contrôle, mis en œuvre aucune mesure correctrice ; que, pourtant, les analyses de l'audit interne de cet établissement avaient souligné, en juin 2015, « un risque avéré et élevé, au regard des obligations réglementaires (Article L. 562-4 du CMF) », relevé l'exécution de ce type d'opérations pour le compte de 6 clients soumis à des mesures de gel et recommandé de soumettre cette question au Comité des risques Groupe avant le 30 septembre 2015 ; que ce comité n'a été saisi de ce sujet ni en 2015 ni en 2016 ; qu'en outre, le risque de sanction résultant de l'absence de filtrage des MCN avait été mentionné dans une

procédure de la direction de la conformité et du contrôle permanent de LBP dénommée « Fiche de risque unitaire » mise à jour en décembre 2016 ; que, bien qu'évalué comme « critique », ce risque y était mentionné comme accepté, la mise en œuvre d'un dispositif de filtrage des MCN ne devant alors être finalisée qu'au 31 décembre 2018 ; qu'ainsi, à la fin de la mission de contrôle sur place le 28 juillet 2017, LBP n'avait mis en place aucune action correctrice visant à intégrer les MCN à son dispositif de gel des avoirs ;

23. Considérant que LBP estime que, puisque le premier grief est dépourvu de base légale, le deuxième l'est aussi ; que le filtrage *a priori* des MCN avait bien été décidé le 29 novembre 2013, le retard dans son application étant dû à des difficultés techniques, notamment relatives à ses systèmes d'information ; qu'à compter de novembre 2015, le projet « Convergence T2/T1 » a été inclus dans un projet plus vaste, dénommé « C », ce qui a retardé son démarrage, puis inclus dans un projet « D/M » par lequel LBP et la banque X ont décidé, en avril 2016, de mutualiser leurs systèmes de paiement ; qu'en 2017, des contraintes chez le prestataire informatique choisi ont conduit à reporter la mise en place du filtrage, dont la livraison de la plateforme technique était initialement prévue pour juin 2017 et l'exploitation par LBP en mars 2018 ; qu'en raison de ces difficultés, un projet de substitution dénommé « P », avec pour échéance mi-2018, a été lancé courant 2017 ;

24. Considérant, cependant, que le manquement par LBP, à la date du contrôle, à ses obligations en matière de détection *a priori* d'opérations de MCN exécutées par des personnes faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs est établi (cf. *supra*, considérant 20) ; que la note de « *Présentation d'avant-projet Convergence T2/T1* » annexée au compte rendu de la séance du CSGIP du 29 novembre 2013, au cours de laquelle ce projet a été « *rapidement présenté* », relevait que « *La réglementation, rappelée par l'ACP, impose de renforcer les contrôles (LAT, connaissance client) sur les transferts d'argent nationaux* » et précisait, au titre des « *enjeux réglementaires* », la nécessité de « *contrôler les mandats cash par rapport aux listes de sanctions financières françaises.* » ; que l'achèvement du projet était alors prévu en 2015 ; que pourtant, les documents annexés au comité d'audit du 8 octobre 2014 mentionnaient qu'à cette date, « *les budgets pour cette seconde phase [c'est-à-dire l'intégration des mandats nationaux dans T2] n'ont pas été alloués* » ; qu'après transfert de ce projet, l'intégration des MCN dans le dispositif de gel des avoirs n'était toujours pas achevée au moment du contrôle ; que l'absence de mise en œuvre rapide d'actions de remédiation à la suite du rapport de l'inspection générale de LBP de juin 2015, qui avait été adressé au président du directoire, au secrétaire général, au directeur de la conformité et du contrôle permanent et au directeur des risques-groupe de cet établissement constitue, en raison des observations de ce rapport relatives aux opérations de transferts de fonds nationaux, une carence d'une particulière gravité ; que la fiche de risque unitaire mentionnée par la poursuite, créée le 20 novembre 2013 et mise à jour le 13 décembre 2016, était intitulée « *Sanctions suite au non-respect des obligations réglementaires en matière de détection des sanctions financières* » ; qu'elle soulignait notamment que « *La mesure du risque critique résulte des impacts financiers, réglementaires, d'image potentiellement très élevés en cas de survenance du risque. De plus, en matière de sanctions financières, les établissements bancaires ont une obligation de résultat.* » et comportait même une estimation de la sanction susceptible d'être prononcée pour ces faits, soit 250 000 euros ; que la décision mentionnée à ce sujet dans la fiche était, dans la version de décembre 2016, « *acceptation du risque avec mise en place de plans d'actions* » ; que le rapport de contrôle, non contredit sur ce point par LBP, soulignait que « *la présentation faite lors du comité directeur du projet M du 2 mars 2017 prenait acte du dérapage de plus de quinze mois du dispositif d'intégration des mandats domestiques dans la solution de filtrage recherchée* » ; que les difficultés techniques rencontrées ne peuvent justifier un retard de plusieurs années dans la correction d'un dysfonctionnement majeur ; que les actions correctrices, par lesquelles, finalement, les MCN urgents, puis ordinaires entre personnes physiques, ont été successivement supprimés les 28 août et 31 décembre 2017, n'ont pas été mises en œuvre dans un délai raisonnable loin s'en faut ; que le grief est donc établi ;

### II.3. Sur la transmission de données inexactes à l'ACPR

25. Considérant que, selon l'instruction du 28 juin 2012, les organismes assujettis doivent remettre au SGACPR des tableaux dénommés « BLANCHIMT » dans lesquelles figurent des informations relatives à leur dispositif de LCB-FT ;

26. Considérant que, selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, certaines réponses apportées au Secrétariat général de l'ACPR au titre de l'année 2016 étaient inexactes en ce qui concerne les opérations de MCN ; que tout en ayant connaissance de l'absence de dispositif de filtrage des MCN, l'établissement avait déclaré, que son dispositif « - permet de détecter les opérations effectuées au bénéfice de personnes ou entités faisant l'objet de mesures de gel des avoirs nationales et européennes (réponse à la question 71) ; / - permet de s'assurer que les fonds, instruments financiers ou ressources ; / - économiques d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel en application des réglementations européennes ou nationales ne sont pas mis à sa disposition (réponse à la question 72) ; / - permet, à la suite de toute modification des dispositions nationales ou européennes en vigueur, de détecter les fonds, instruments financiers ou ressources économiques d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel et de mettre immédiatement en œuvre cette mesure (réponse à la question 73) » ;

27. Considérant que LBP soutient que la Commission ne peut sanctionner la violation d'une instruction de l'ACPR, le législateur ne lui ayant octroyé aucun pouvoir réglementaire ; que la violation d'une instruction n'est pas citée parmi les manquements susceptibles d'entraîner une sanction ;

28. Considérant, cependant, qu'en application de l'article L. 612-39 du CMF, la Commission peut notamment sanctionner toute infraction à une « disposition européenne, législative ou réglementaire au respect de laquelle l'Autorité a pour mission de veiller » ; que l'article L. 612-24 du CMF dispose que l'ACPR est compétente pour déterminer « la liste, le modèle, la fréquence et les délais de transmissions des documents et informations qui doivent lui être transmis périodiquement » ; qu'ainsi, l'ACPR dispose, en matière de communication d'informations par les organismes assujettis, d'un pouvoir réglementaire ; qu'en conséquence, comme la Commission l'a déjà rappelé (cf. décision *CNP Assurances*, 26 juillet 2018), l'instruction du 28 juin 2012 fait partie des dispositions réglementaires au respect desquelles l'Autorité a pour mission de veiller ; que son non-respect peut donc être sanctionné par la Commission ; que les faits mentionnés par la poursuite ne sont pas contestés ; que le grief est donc établi ;

### II.4. Sur l'absence d'information régulière du comité des risques

29. Considérant que, selon le a) de l'article 253 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « les dirigeants effectifs informent régulièrement, au moins une fois par an, l'organe de surveillance et, le cas échéant, le comité des risques : a) Des éléments essentiels et des enseignements principaux qui peuvent être dégagés de l'analyse et du suivi des risques associés à l'activité et aux résultats auxquels l'entreprise assujettie et, le cas échéant, le groupe sont exposés, notamment (...) la surveillance du risque de non-conformité » ;

30. Considérant que selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, il ne ressort pas des comptes rendus des réunions du comité des risques du conseil de surveillance tenues en 2015 et en 2016 que ce comité ait été informé au cours de cette période du risque de non-conformité lié à l'absence de filtrage des opérations de MCN ;

31. Considérant que LBP indique que le comité des risques a régulièrement été informé des enjeux en matière de LCB-FT ; que le défaut d'information de ce comité au sujet du risque spécifique lié aux MCN résulte des insuffisances des directions de la sécurité et des opérations financières et de la conformité et du contrôle permanent qui n'ont pas suffisamment attiré l'attention du directoire sur les

décalages successifs des projets de filtrage initiés à partir de 2013 et sur la gravité des risques réglementaires qui en résultaient ;

32. Considérant, cependant, que l'évocation très générale de sujets se rapportant à la LCB-FT au cours des réunions du comité des risques du conseil de surveillance n'équivaut pas à une information de ce comité sur le risque particulier de non-conformité en matière de MCN qui avait été détecté ; que le grief est établi, quelle que soit la direction à laquelle le défaut de transmission de l'information peut, le cas échéant, être imputé ;

\*  
\* \*

33. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les 4 griefs reprochés à LBP sont établis ; qu'ainsi, le dispositif de détection des opérations effectuées par ou pour une personne faisant l'objet d'une mesure européenne ou nationale de gel des avoirs n'était pas, au moment du contrôle sur place, conforme aux obligations applicables dans ce domaine (**grief 1**) ; que l'évaluation du risque de sanction disciplinaire pouvant résulter de cette carence n'a pas eu pour conséquence une décision de mise en conformité rapide de ce dispositif, malgré les informations communiquées au plus haut niveau de l'établissement à ce sujet (**grief 2**), qui n'ont pas été soumises au comité des risques de son conseil de surveillance (**grief 4**) , que les informations transmises aux services de l'ACPR sur cette question étaient de plus erronées (**grief 3**) ;

34. Considérant que LBP et son dirigeant ont fait valoir, lors de l'audience, que les reproches formulés par la mission de contrôle étaient circonscrits à sa seule activité de MCN, dont la contribution au produit net bancaire était marginale et au titre de laquelle elle subissait des pertes ((...) millions d'euros en 2016), tandis qu'aucune critique n'était formulée au sujet de ses autres activités en matière de gel des avoirs ou plus généralement de LCB-FT ; que l'activité de MCN, issue des anciens mandats postaux, était notamment exercée, en raison de la mission d'accessibilité bancaire portée par LBP, au bénéfice des populations les plus fragiles, faiblement bancarisées, qui l'utilisaient à des fins de règlement de prestations essentielles de la vie quotidienne, ce qui devrait selon LBP conduire à relativiser le grief ;

35. Considérant, cependant, que la mise en place d'un dispositif efficace de gel des avoirs répond à une exigence essentielle pour les organismes assujettis, en particulier les établissements bancaires, qui sont en première ligne pour la mise en œuvre de cette législation, au titre de laquelle leur incombe une obligation de résultat ; que la non-prise en compte, par un établissement, dans son système de filtrage *a priori*, d'une partie de son activité est en soi une carence très grave ; qu'en l'occurrence, les opérations en cause, quelle que soit leur part dans l'activité de LBP et leur absence de rentabilité, étaient très nombreuses, portaient sur des montants cumulés importants (cf. considérant 2) et impliquaient des mouvements d'espèces, qui sont par nature porteurs de risques particuliers ; qu'en outre, la clientèle qui procédait à de telles opérations, dont une part significative n'était pas titulaire d'un compte ouvert dans ses livres, était mal connue de LBP ; que la carence relevée présentait, en raison du nombre des opérations effectuées et des montants totaux en cause, et nonobstant le montant moyen modeste d'un MCN (moins de 300 euros), un caractère massif et affectait l'efficacité du dispositif français de gel des avoirs ; que la Commission ne peut que constater que cette carence s'est prolongée pendant une période d'environ 8 ans en raison des reports successifs des projets informatiques visant à intégrer les MCN au dispositif de filtrage de LBP, les premières décisions opérationnelles n'étant intervenues, dans ce domaine, qu'à la suite de la mission de contrôle ; que la rapidité avec lesquelles elles ont été mises en œuvre fait apparaître *a contrario* la négligence dont avait fait preuve l'établissement jusque-là, dans un contexte pourtant marqué par l'aggravation de la menace terroriste et une attention accrue des pouvoirs publics sur le « micro-financement » de tels actes ; que le défaut de soumission de cette question à l'organe interne compétent accentue la gravité de ces manquements de même que la communication d'informations erronées à l'ACPR, qui n'a pas permis au contrôle permanent de cette Autorité de disposer d'éléments pertinents pour exercer ses missions ; que les renseignements communiqués par LBP sur les importants investissements réalisés depuis 2014

dans son dispositif de LCB-FT ne sont pas, en raison de leur caractère général, de nature à répondre aux reproches, non plus que, par ailleurs, l'appréciation formulée au sujet de ce dispositif par des services de renseignement ; qu'au moment du contrôle, le dispositif de gel des avoirs de LBP n'était pas, en raison de l'exclusion des MCN de son champ, à la hauteur de ce qui pouvait être attendu d'un établissement bancaire de taille significative appartenant de surcroît au secteur public ;

36. Considérant que les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur nature, de leur durée, de leur particulière gravité et de leurs conséquences potentielles très lourdes, le prononcé d'un blâme ; que pour les mêmes raisons et au vu des éléments mentionnés ci-dessus, il y a lieu, dans le respect du principe de proportionnalité au regard de l'assise financière de LBP, de prononcer une sanction pécuniaire de 50 millions d'euros ;

37. Considérant qu'une publication nominative n'est pas susceptible de causer à LBP un préjudice disproportionné ni de perturber gravement les marchés financiers ; qu'il y a donc lieu de publier la présente décision sous cette forme au registre de l'ACPR pendant une durée de 5 ans ; qu'elle y sera ensuite maintenue sous une forme ne mentionnant plus le nom de la société sanctionnée ;

## PAR CES MOTIFS

### DÉCIDE :

**ARTICLE 1<sup>ER</sup>** – Il est prononcé à l'encontre de La Banque Postale un blâme et une sanction pécuniaire de 50 millions d'euros (cinquante millions d'euros).

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

Le Président de la Commission des sanctions

Rémi BOUCHEZ

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