

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 4 juin 2012 (et les pièces qui lui sont annexées) par laquelle le Président de l'ACP informe la commission de ce que le Collège, statuant en sous-collège banque, a décidé, lors de sa séance du 3 mai 2012, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de l'AUXILIAIRE PARISIENNE DE SERVICES FINANCIERS (ci-après APSF), enregistrée sous le numéro 2012-05 ;

Vu la notification de griefs du 4 juin 2012 ;

Vu les mémoires en défense des 9 août et 12 novembre 2012 et les pièces qui les accompagnent par lesquels l'APSF conclut à titre principal (i) à ce que les griefs notifiés soient écartés, subsidiairement (ii) à ce que la sanction éventuellement prononcée tienne compte de sa volonté de se conformer à la réglementation et de ses moyens modestes, afin de ne pas compromettre sa pérennité, et demande (iii) qu'en tout état de cause la décision à intervenir ne soit pas publiée, dans la mesure où cette publication lui causerait un préjudice disproportionné, et, à défaut, qu'il soit procédé à cette publication sous une forme ne permettant pas de l'identifier ;

Vu le courrier du 6 décembre 2012 par lequel l'APSF demande que l'audience de la commission ne soit pas publique ;

Vu les mémoires des 26 octobre et 26 novembre 2012, par lesquels M. Emmanuel CONSTANS, représentant le Collège, maintient les griefs notifiés, sauf celui relatif au défaut de déclaration complémentaire dans le dossier de M. B1, et préconise que l'APSF soit fermement sanctionnée ;

Vu le rapport du 21 décembre 2012 de M. Yves BREILLAT, rapporteur, dans lequel celui-ci estime (i) que les griefs sur le respect des obligations relatives à l'examen renforcé et à la déclaration à TRACFIN de certaines opérations (§ 1 dans la lettre de griefs) sont établis dans une certaine mesure (à savoir que les griefs relatifs aux défauts de déclaration de soupçon (ci-après DS) initiale sont établis, ceux relatifs aux défauts de déclaration complémentaire doivent être écartés, ceux relatifs à la déclaration tardive de certaines opérations sont établis, et ceux relatifs aux défauts d'examen renforcé sont caractérisés en ce qui concerne 10 dossiers individuels sur 19), (ii) que les griefs relatifs au respect des obligations de vigilance (§ 2) sont fondés dans une certaine mesure également (à savoir que les griefs sur la vérification de l'identité des clients sont caractérisés sous réserve du cas de 4 personnes physiques et que ceux relatifs à 4 autres cas doivent par

ailleurs être relativisés, que les griefs sur la connaissance des clients avec lesquels une relation d'affaires est nouée sont fondés, à l'exception de ceux qui concernent 21 dossiers, et que ceux sur les mesures relatives aux personnes politiquement exposées sont fondés mais relativisés s'agissant du cas des princesses saoudiennes) et (iii) que les griefs sur les règles écrites internes (§ 3), sur les procédures internes de contrôle (§ 4) et sur les remises effectuées au Secrétariat général de l'ACP (ci-après SGACP) (§ 5) sont caractérisés ; que par ailleurs s'il ne peut être fait abstraction du caractère formel de quelques-unes des insuffisances relevées, la sanction doit tenir compte d'un manque certain de procédures et de contrôle interne, admis par l'APSF qui a indiqué avoir entrepris les « efforts » rappelés pour pallier ces carences, dont le rapport d'inspection souligne qu'elles avaient déjà en partie été constatées lors d'un précédent contrôle ;

Vu les courriers du 21 décembre 2012 convoquant les parties et les informant de la composition de la Commission des sanctions ;

Vu les observations présentées par l'APSF le 8 janvier 2013 sur le rapport de M. BREILLAT, par lesquelles elle relève l'inversion de la charge de la preuve dont elle est victime, et se plaint d'une application rétroactive des obligations de vigilance nées de l'ordonnance du 30 janvier 2009 ;

Vu les autres pièces du dossier et notamment le rapport d'inspection du 3 janvier 2012 de M. J.-C. NORMAND, inspecteur de la Banque de France, à la suite du contrôle effectué sur place du 23 mai au 27 juin 2011 ;

Vu le Code monétaire et financier (ci-après COMOFI), dans ses versions applicables ;

Vu 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 ;

Vu l'arrêté du 10 septembre 2009 relatif à l'activité de changeur manuel ;

Vu l'instruction n° 2011-I-04 de l'ACP relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes concernant les changeurs manuels ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACP, composée de M. Bruno MARTIN LAPRADE, Président, de MM. Rémi BOUCHEZ, Francis CRÉDOT, Pierre FLORIN et André ICARD ;

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 24 janvier 2013 :

- M. Yves BREILLAT, rapporteur, assisté de M. Jean-Manuel CLEMMER et de M^{me} Aline WALEFFE, adjoints au rapporteur ;
- M. Yann POUËZAT, représentant du directeur général du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Emmanuel CONSTANS, représentant le Collège de l'ACP, assisté de M^{me} Anne-Marie MOULIN, adjointe au directeur des affaires juridiques de l'ACP, de M^{me} Marie-Astrid LARCHER et de M. Ludovic REILLA, membres de la même direction ; M. CONSTANS a proposé le prononcé d'un blâme, assorti d'une sanction pécuniaire de 100 000 €, dans une décision publiée de manière non anonymisée ;
- M. Bruno VANACKERE, gérant de l'établissement, assisté par M^{es} Jean-Baptiste POULLE et Nicolas SPITZ, avocats à la Cour ;

Les représentants de l'APSF ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bruno MARTIN LAPRADE et de MM. Rémi BOUCHEZ, Francis CRÉDOT, Pierre FLORIN et André ICARD ;

Considérant qu'à la suite d'un contrôle sur place effectué entre le 23 mai et le 27 juin 2011, et qui a donné lieu à l'établissement d'un rapport signé le 3 janvier 2012 par M. J.-C. NORMAND, inspecteur de la Banque de France, le sous-collège banque de l'ACP a ouvert le 3 mai 2012 la présente procédure disciplinaire à l'encontre de l'APSF, à laquelle il a reproché divers manquements à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après LCB-FT), qui seront examinés selon la répartition suivante :

1. Sur le respect des obligations déclaratives à l'égard du service TRACFIN
 - 1.1. *Les défauts de déclaration de soupçon initiale*
 - 1.2. *Les défauts de DS complémentaire*
 - 1.3. *La déclaration tardive de certaines opérations*
2. Sur le respect des obligations de vigilance
 - 2.1. *Les défauts d'examen renforcé*
 - 2.2. *La vérification de l'identité des clients*
 - 2.3. *La connaissance des clients avec lesquels une relation d'affaire est nouée*
 - 2.4. *Les mesures relatives aux personnes politiquement exposées*
3. Sur les règles écrites internes
4. Sur les procédures internes de contrôle
5. Sur les remises effectuées au SGACP

Sur les questions générales et les exceptions de procédure

1. Sur le champ d'application ratione temporis des dispositions répressives applicables

1.1. Sur les obligations de vigilance

Considérant que, selon l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 susvisée, les établissements assujettis « *appliquent à leur clientèle existante les nouvelles obligations de vigilance prévues aux articles L. 561-5 à L. 561-14 du COMOFI, dans les meilleurs délais appréciés en fonction des risques et au plus tard dans un délai d'un an à compter de la publication du dernier des décrets prévus pour l'application de ces articles et, pour les relations d'affaires inactives, à leur première réactivation* » ; qu'à défaut de dispositions réglementaires plus précises, si des diligences insuffisantes au regard de ces dispositions peuvent, dans le cadre d'une action préventive, donner lieu à des remarques du SGACP à la suite de contrôles, elles ne peuvent être prises en compte, dans un cadre répressif, que si le non-respect des nouvelles obligations de vigilance s'est poursuivi au-delà de ce délai d'un an, c'est-à-dire après le 4 septembre 2010 ; que les griefs reprochés à l'APSF à ce titre seront appréciés au vu de ce qui précède ;

1.2. Sur les obligations de DS complémentaire

Considérant qu'aux termes de l'ancien article L. 562-3 du COMOFI, « *toute information de nature à modifier l'appréciation portée par [l'établissement assujetti] lors de la déclaration prévue à l'article L. 562-2 doit être immédiatement portée à la connaissance [de TRACFIN]* » ; que ce texte résulte d'un amendement du Sénat refusant une proposition gouvernementale visant à imposer aux établissements assujettis de notifier non seulement les informations de nature à modifier l'appréciation portée dans leur déclaration antérieure, mais aussi celles qui viseraient à la « *compléter* » ; que l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 susvisée a remplacé ces dispositions par celles du V de l'article L. 561-15 du même code, aux termes duquel « *toute information de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans la déclaration est portée, sans délai, à la connaissance [de TRACFIN]* » ; que le principe d'interprétation stricte des textes répressifs implique que, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce dernier texte, un établissement

n'était pas tenu, lorsqu'il avait déclaré à TRACFIN des sommes ou opérations qu'il estimait pouvoir être liées aux infractions visées par la LCB-FT, de porter immédiatement à la connaissance de ce service les informations qui, sans constituer une novation (comme ce serait par exemple le cas si elles étaient de nature à transformer un simple soupçon en certitude), prouvaient seulement que se poursuivaient les opérations relevant de la même appréciation que celle ayant justifié la première DS ; que l'élargissement de l'obligation faite par l'ordonnance n° 2009-104 de procéder à des déclarations complémentaires s'applique aussi lorsque la déclaration initiale est antérieure à ce texte ; que les griefs reprochés à l'APSF au titre des déclarations complémentaires seront appréciés au vu de ce qui précède ;

2. Sur les « déductions abusives »

Considérant que l'APSF soutient que les griefs relatifs à de prétendus défauts de DS doivent être écartés car, en violation des principes de légalité et d'interprétation stricte des textes répressifs, ils déduisent abusivement des faits invoqués, particulièrement de la mention « DS » (pour « déclaration de soupçon ») et de la préparation de DS, le manquement à l'obligation de déclaration d'opérations suspectes, sans démontrer qu'une DS aurait été justifiée et que l'établissement aurait manqué à son obligation ; que le représentant du collège souligne au contraire, d'une part, que la lettre de griefs mentionne, pour chaque dossier individuel, les motifs pour lesquels devait être faite une DS et, d'autre part, que l'APSF n'apporte aucun élément justifiant sa position ;

Considérant que la pertinence des arguments avancés par l'APSF sera appréciée à l'occasion de l'examen particulier des griefs visés de ce chef pour déterminer si, dans chaque cas, elle a manqué à ses obligations déclaratives ;

3. Sur la nécessaire prise en compte des caractéristiques de l'activité de changeur manuel lors de l'application de la réglementation relative à la LCB-FT

Considérant que l'APSF fait valoir que les griefs notifiés doivent être examinés en tenant compte de sa taille modeste et de son statut particulier de changeur manuel, sans commune mesure avec les grandes institutions de crédit ou d'assurance soumises à la même réglementation en matière de LCB-FT ;

Considérant que les références à la taille de l'établissement et aux conditions d'exercice de l'activité de changeur manuel ne sont pas de nature à exonérer l'APSF de ses obligations en matière de LCB-FT ; qu'en effet le législateur a pleinement pris en compte les spécificités de cette activité dans la détermination de leur régime juridique, lequel diffère d'ailleurs sur plusieurs aspects de celui applicable aux autres établissements en matière de LCB-FT ;

Au fond

1. Sur le respect des obligations déclaratives à l'égard de TRACFIN

1.1. Sur les défauts de DS initiale

Considérant que le I de l'article L. 561-15 du COMOFI oblige les entreprises assujetties à 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 qui participent au financement du terrorisme ;

Considérant que l'activité des changeurs manuels, consistant à échanger immédiatement des billets ou monnaies libellés en devises différentes ou à accepter, en échange d'espèces délivrées à un client, un règlement dans une devise différente par un autre moyen de paiement (I de l'article L. 524-1 du COMOFI) ou à remettre des euros en espèces, en contrepartie de chèques de voyage libellés en euros (I de l'article L. 524-2 du COMOFI), est particulièrement exposée au risque de participation à des opérations de blanchiment ; que lorsque leur intervention est sollicitée pour des montants inhabituellement élevés, ils doivent donc systématiquement en rechercher les motifs ; que l'absence d'assurance raisonnable alors obtenue sur la licéité de l'origine ou de la destination des fonds constitue « une bonne raison de soupçonner » que s'applique l'obligation de saisir TRACFIN ;

1.1.1. Les opérations pour lesquelles l'APSF a préparé des projets de DS, sans les envoyer

Considérant qu'il résulte du dossier :

- que M. A1, Français se présentant comme un « pasteur revenant d'Afrique », a, entre le 27 mai 2009 et le 12 juillet 2010, acheté à cinq reprises des dollars américains (USD) pour un montant total de 68 419 € (dont 33 999 € lors de la première opération) ; que l'APSF ne disposait d'aucun autre justificatif que la copie de son passeport ;
- que M. A2, de nationalité congolaise a, entre le 6 et le 15 avril 2009, acheté à six reprises des dollars américains(USD) pour un montant total de 39 338 € ; qu'en dehors de la copie du passeport et d'une carte solidarité transport, l'APSF ne disposait d'aucun justificatif de ces opérations, alléguées comme relatives à un « commerce entre Afrique et France » ;
- que M. A3, de nationalité haïtienne, a, entre le 2 avril et le 12 décembre 2009, à trois reprises, acheté des dollars américains(USD) pour des montants chaque fois inférieurs à 8 000 €, mais atteignant un total de 18 029 € ; que l'APSF, en dehors de la copie d'un récépissé de demande de carte de séjour, ne disposait d'aucun justificatif de ses opérations, alléguées comme relatives à des « économies personnelles envoyées au pays » ;
- que M. A4, de nationalité française, a, entre le 4 mars et le 14 novembre 2009, à trois reprises, acheté des dollars américains(USD), pour un montant total de 22 249 € ; qu'en dehors d'une copie de la carte nationale d'identité, l'APSF ne disposait d'aucun justificatif de ces opérations, alléguées comme concernant la « construction d'une maison dans son pays » ;

Considérant que l'APSF, qui avait pourtant préparé des projets de DS pour les opérations de ces quatre clients, ne les a pas adressées, alors que l'absence de tout justificatif de l'origine et de la destination des fonds imposait cette formalité ; qu'ainsi elle a méconnu son obligation déclarative ;

1.1.2. Les opérations pour lesquelles une mention « DS » a été portée sur la partie du registre des transactions où l'APSF consigne les opérations portant sur plus de 8 000 €

Considérant que l'APSF tenait, sous le nom de « registre TRACFIN », un cahier où était agrafé le ticket d'opération ainsi que le justificatif d'identité du client, et où étaient parfois portées des indications très sommaires ; que dans les 14 cas suivants, la mention « DS » était portée en marge :

- M. A5 qui, à 18 reprises entre le 18 mars et le 22 juillet 2009, a acheté des livres sterling pour un montant total de 149 364 € ;
- M. A6 qui, pour le compte de la société A7, a réalisé, entre le 9 février 2009 et le 7 décembre 2010, 18 achats de devises pour un montant total de 139 230 € ;

- M. A8, de nationalité congolaise, qui, à douze reprises entre le 24 juin 2009 et le 4 août 2010, a vendu des dollars américains pour un montant total de 127 782 € (cinq fois pour plus de 12 000 €) ;
- M. A9, de nationalité russe, qui, entre le 7 août 2009 et le 18 juin 2010, a vendu à six reprises des dollars américains pour un montant total de 39 859,40 €, dont une fois pour plus de 10 000 € ;
- M. A10 qui, les 17 juillet et 1^{er} août 2009, a vendu des dollars américains pour des montants respectifs de 22 650 et 15 000 € ;
- M^{me} A11, qui, à quatre reprises entre le 13 janvier et le 7 octobre 2009, a vendu des livres anglaises pour un montant total de 34 339 € ;
- M. A12 ou son épouse, qui, à cinq reprises entre le 28 mars 2009 et le 20 décembre 2010, ont vendu des dollars américains pour un montant total de 26 056 € ;
- M. A13, de nationalité biélorusse, qui, à trois reprises entre le 11 mai et le 5 septembre 2009, a vendu des dollars américains pour un montant total de 25 653 € ;
- M^{me} A14, qui, les 17 février et 28 mai 2010, a vendu des dollars américains pour des montants respectifs de 11 237 € et 12 000 € ;
- M. A15, qui, les 25 et 31 juillet 2009, a acheté des dollars américains pour des montants respectifs de 20 000 et 3 000 € ;
- M. A16, qui, à quatre reprises entre le 17 mars et le 16 octobre 2009, a acheté des dollars américains pour un total de 21 200 € ;
- M. A17, qui a, les 29 janvier et 15 février 2010, acheté des dollars américains pour des montants respectifs de 9 000 et 5 576 € ;
- M. A18, qui a, les 9 et 13 novembre 2009, acheté des dollars américains pour des montants respectifs de 9 000 et 5 000 € ;
- M. A19, de nationalité israélienne, qui, les 19 et 20 janvier 2010, a vendu des dollars pour des montants respectifs de 6 935 et 7 000 € ;

Considérant que, dans ces 14 cas, l'APSF ne disposait que de copies de pièces d'identité, mais d'aucun justificatif de la nature de l'opération ou de l'origine des fonds, ayant simplement noté l'allégation « touriste », « travaille à Londres » ou « achat d'un appartement en Argentine », respectivement pour les cas n^{os} 4, 6 et 13 ; qu'indépendamment de la mention « DS » apposée en marge du registre des transactions, destinée selon elle à attirer l'attention du gérant sur ces cas particuliers, l'APSF aurait dû, pour chacun d'eux, au terme d'une analyse excluant toute déclaration systématique, conformément aux lignes directrices conjointes de l'ACP et de TRACFIN, effectuer une DS à ce service, dès lors que, comme le pressentaient sans doute les auteurs de ces mentions, l'absence de toute information recueillie ne permettait pas d'exclure, eu égard à l'importance des sommes en cause, au rythme des opérations, aux motifs parfois allégués, que les fonds puissent avoir une origine illicite ; que d'ailleurs l'APSF n'a adressé aucune DS entre janvier 2009 et mai 2011 ; que le grief est donc établi ;

1.2. Sur les défauts de DS complémentaire

Considérant que, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 30 janvier 2009, le V de l'article L. 561-15 du COMOFI impose aux établissements assujettis de porter sans délai à la connaissance de TRACFIN toute information de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans leur déclaration initiale ;

qu'ainsi qu'il a été dit, avant l'entrée en vigueur de ce texte, un établissement n'était pas tenu, après une première DS, de porter immédiatement à la connaissance de TRACFIN les informations prouvant seulement que se poursuivaient les opérations ayant justifié la première DS ; que pour ce motif, il ne peut être reproché à l'APSF de n'avoir pas réitéré sa DS de mars 2008 concernant M. B1 après la nouvelle vente de dollars américains qu'il a réalisée le 2 janvier 2009 ;

Considérant en revanche que les DS effectuées en 2008 pour M^{mes} B2 et B3, et M. B4 (société B5) auraient dû être réitérées dès lors que ces clients ont effectué après le 30 janvier 2009 de nouvelles opérations de change douteuses (pour la première, les 20 février et 25 mai 2009 pour un montant total de 31 241 € ; pour la seconde, les 20 juillet et 12 septembre 2009 pour un montant total de 18 000 € ; pour le troisième, de multiples opérations entre le 5 février 2009 et le 26 avril 2011 pour un montant total de 927 511 €), qui ne peuvent être regardées que comme susceptibles de « conforter ou modifier » les éléments contenus dans les DS initiales, alors même que celles-ci ne figurent pas au dossier ; que, dans le périmètre ainsi réduit, le grief est établi ;

1.3. Sur la déclaration tardive de certaines opérations

Considérant que l'article L. 561-16 du COMOFI prévoit, d'une part, que les entreprises assujetties s'abstiennent d'effectuer toute opération dont elles soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme (BC-FT) jusqu'à ce qu'elles aient fait la DS prévue à l'article L. 561-15 et ne peuvent alors procéder à la réalisation de l'opération que si les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article L. 561-25 du même code sont réunies et, d'autre part, que lorsqu'une opération devant faire l'objet de la DS a déjà été réalisée, soit parce qu'il a été impossible de surseoir à son exécution, soit que son report aurait pu faire obstacle à des investigations portant sur une opération suspectée de BC-FT, soit qu'il est apparu postérieurement à sa réalisation qu'elle devait être déclarée, les entreprises assujetties en informent TRACFIN sans délai ;

Considérant qu'il ressort du dossier que M. C1, de nationalité allemande, alléguant un commerce de vêtements avec l'Angleterre a, entre le 28 avril 2010 et le 11 avril 2011, vendu à 20 reprises des livres anglaises pour un montant total de 154 547 € ; qu'une mention « DS 7/09/10 » a été portée sur le registre TRACFIN pour les deux opérations réalisées le 26 juillet et le 6 septembre 2010 pour des montants de 10 665 et de 12 626 € ; que l'APSF n'a adressé à TRACFIN une DS que le 21 juin 2011, après le début de la mission d'inspection et plusieurs mois après qu'elle ait détecté les opérations suspectes ; que la circonstance que la plupart des opérations de C1 étaient inférieures à 8 000 € ne permettait pas d'alléger ses obligations déclaratives ; que l'APSF ne disposait pour expliquer l'ampleur des opérations de change pratiquées que d'une facture entre les sociétés C2 et C3, d'un « *certificate of incorporation of a private limited company* » concernant la société C3, et d'un « *certificate of registration for value added tax* » au nom de la même société, ainsi que d'une carte de visite à l'en-tête de la société C4 obtenue le 6 juin 2011, après le début du contrôle sur place ; que l'insuffisance de ces informations rendant nécessaire une DS, le grief de tardiveté de la DS est donc établi ;

2. Sur le respect des obligations de vigilance

2.1. Sur les défauts d'examen renforcé

Considérant que, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 janvier 2009, l'article L. 563-3 du COMOFI n'imposait un « examen renforcé », impliquant notamment la constitution et la conservation d'un dossier des diligences accomplies pour se renseigner sur l'origine et la destination des fonds, l'objet de l'opération et l'identité de son bénéficiaire, que pour certaines opérations de plus de 150 000 € ; que depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance susmentionnée, intervenue sur ce point, comme il a été dit, le 4 septembre 2010, le II de l'article L. 561-10-2 du COMOFI a étendu cette obligation à toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification

économique ou d'objet licite ; qu'à l'issue de cet examen renforcé l'établissement procède le cas échéant à une DS (III de l'article L. 561-15) ;

Considérant que 9 des 19 cas retenus à ce titre par la notification de griefs concernent des opérations effectuées avant le 4 septembre 2010 par M^{me} D1 et MM. D2, D3, D4, D5, D6, D7, D8 et D9, toutes inférieures au seuil susmentionné de 150 000 € ; que pour ces 9 dossiers, le grief doit donc être écarté ;

Considérant en revanche que pour les 10 autres cas retenus, concernant des séries d'opérations effectuées ou poursuivies après le 4 septembre 2010, il y a lieu de rechercher si, soit par leur montant inhabituel ou leur complexité, soit par leur absence de justification économique ou d'objet licite apparent, l'APSF devait, comme le reproche le grief, se livrer à l'examen renforcé imposé par les textes, étant précisé que l'autorité poursuivante, juge de l'opportunité des poursuites, pouvait borner celles-ci au seul manquement à l'obligation d'examen renforcé, alors même qu'une absence de DS aurait sans doute pu être également relevée en cas d'absence de justification des opérations ;

Considérant que dans tous ces cas les clients ont acheté ou vendu des devises pour des montants inhabituellement élevés dans un court délai : a) 161 000 € en 7 opérations étalées sur deux mois pour M. D10 ; b) 113 801 € en 12 opérations réalisées en neuf mois pour M. D11 ; c) 118 072 € en 9 opérations étalées sur un an pour M. D12 ; d) 102 460 € en 5 opérations étalées sur trois mois pour M. D13 ; e) 100 295 € en 8 opérations étalées sur un an pour M. D14 ; f) 52 089 € en 5 opérations réalisées en une semaine pour M^{me} D15 ; g) 79 396 € en 6 opérations réalisées en cinq jours pour M. D16 ; h) 65 450 € en 4 opérations étalées sur trois mois pour M^{me} D17 et son mari ; i) 50 000 € en 2 opérations séparées de trois semaines pour M. D18 agissant pour le compte de la société D19 ; j) 35 000 € en une opération pour M^{me} D20 ; que malgré ces montants inhabituellement élevés, l'APSF n'a conservé que la copie de pièces d'identité et, dans deux cas, des indications excessivement sommaires, insusceptibles d'étayer l'origine des fonds ou les justifications ou l'objet réel de l'opération (dans le cas a) des bordereaux de retraits en espèce et une indication qui pourrait laisser à penser que l'intéressé voulait organiser son insolvabilité fiscale ; dans le cas b) une copie de commande de travaux faite par un prince [d'un pays Z] pour sa résidence parisienne, qui pourrait laisser à penser que l'intéressé n'agit pas pour son propre compte) ; qu'ainsi l'APSF ne s'est pas acquitté de son obligation de constituer et conserver le dossier de renseignements relatant ses diligences et leur résultat, comme le prévoient les articles L. 561-10-2, L. 561-12 et R. 561-22 du COMOFI ; que le grief est donc établi ;

2.2. Sur la vérification de l'identité des clients

Considérant que, selon l'article L. 561-5 du COMOFI, issu de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 (qui a pour l'essentiel repris les dispositions de l'ancien article L. 563-1), les organismes assujettis, *« I/ Avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, [...] identifient leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et vérifient ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant ; [ils] identifient dans les mêmes conditions leurs clients occasionnels et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, lorsqu'[ils] soupçonnent que l'opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme ou, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, lorsque les opérations sont d'une certaine nature ou dépassent un certain montant ; II/ Par dérogation au I, lorsque le risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme paraît faible et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, il peut être procédé uniquement pendant l'établissement de la relation d'affaires à la vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif. »* ; que le 3° de l'article R. 561-10 du même code, issu du décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009 (qui a pour l'essentiel repris les dispositions du I de l'ancien article R. 563-1), prévoit que les changeurs manuels identifient dans les mêmes conditions leurs clients occasionnels, lorsque le montant de l'opération ou des opérations liées excède 8 000 € ou, quel que soit le montant de l'opération, pour les sommes et les opérations mentionnées à l'article L. 561-15 ; que, selon l'article R. 561-5, 1° et 2° de ce code (qui a pour l'essentiel repris les dispositions du II de l'ancien article R. 563-1), les entreprises assujetties vérifient l'identité du client et, le cas échéant, l'identité et les pouvoirs des personnes agissant

pour le compte de celui-ci, dans les conditions suivantes : (i) lorsque le client est une personne physique, par la présentation d'un document officiel en cours de validité comportant sa photographie ; les mentions à relever et conserver sont les nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié ; (ii) lorsque le client est une personne morale, par la communication de l'original ou de la copie de tout acte ou extrait de registre officiel datant de moins de trois mois constatant la dénomination, la forme juridique, l'adresse du siège social et l'identité des associés et dirigeants sociaux mentionnés aux 1° et 2° de l'article R. 123-54 du Code de commerce ou de leurs équivalents en droit étranger ;

2.2.1. Sur la vérification de l'identité des personnes morales

Considérant que, selon le grief, l'APSF n'a pas vérifié l'identité des personnes morales suivantes avec lesquelles elle a noué une relation d'affaires : B5, E1, E2, A7, E3 ; que concernant les sociétés E4 et E5, les extraits K bis communiqués à l'Inspection ont été édités le 17 juin 2011, soit après le début du contrôle sur place, alors qu'une relation d'affaires était nouée avec ces sociétés depuis plusieurs années ; que l'APSF n'a pas non plus vérifié l'identité des personnes morales suivantes, clientes occasionnelles, pour lesquelles ont été effectuées une ou plusieurs opérations liées, excédant 8 000 € : E6, E7, D19 ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient l'APSF, ni la notoriété de certains de ces clients, ni la connaissance qu'elle en avait acquise notamment au travers de diverses pièces commerciales, ni le fait qu'elle était entrée en relation avec certains d'entre eux avant le 4 septembre 2010, ne la dispensait d'opérer, au plus tard à cette date pour les relations antérieures qui se poursuivaient, dès l'entrée en relation pour les autres clients habituels ou lors de l'exécution de toute opération occasionnelle dépassant 8 000 €, les vérifications réglementaires, incluant celle de l'identité des personnes agissant pour le compte des sociétés concernées, dès lors que ces dernières n'entraient pas dans les exemptions limitativement énumérées par l'article R. 561-15 du COMOFI ; que la production, au sujet des sociétés E4 et E5 d'extraits K bis datés du 17 juin 2011 apparaît, en l'absence de toute pièce attestant de la vérification de l'identité de ces relations d'affaires avant cette date, comme une mesure de régularisation ; que le grief, qui porte sur un défaut de vérification de l'identité de certains clients, et non sur un défaut de formalisation de cette vérification, est donc établi ;

2.2.2. Sur la vérification de l'identité des personnes physiques

Considérant que, selon le grief, l'APSF n'est pas en mesure de justifier qu'elle a vérifié l'identité de 6 de ses clients (M^{me} E8 et MM. E9, D5, E10, D14 et E11) pour lesquels elle a réalisé des opérations supérieures à 8 000 € ;

Considérant que l'APSF a produit devant la commission la copie de pièces d'identité concernant les 5 premiers clients susmentionnés, dans des conditions ne permettant pas d'établir qu'elle les aurait recueillies avant le contrôle, alors qu'elle ne les avait pas présentées à l'Inspection, fût-ce après la communication du projet de rapport de contrôle, à laquelle elle n'a d'ailleurs pas répondu ; que dès lors, en l'absence d'explication des motifs du caractère tardif de cette production, l'autorité poursuivante doit être regardée comme établissant, ainsi que la charge lui en incombe, que celle-ci constitue une tentative de régularisation a posteriori ; que de même, si l'APSF a produit devant la commission une copie d'écran mentionnant la totalité des renseignements exigés par l'article R. 561-5, 1° concernant M. E11, elle n'a pas répliqué à l'objection faite par le représentant du collège selon laquelle cette copie d'écran avait pu être modifiée après le contrôle, en sorte que, à défaut d'explication sur les motifs pour lesquels elle n'a pas cru devoir fournir copie de cette pièce au cours du contrôle ou en réponse à la communication du projet de rapport, qui mentionnait une absence complète de renseignements d'identité de ce client, le grief ne peut être regardé que comme établi ;

Considérant par ailleurs que, selon le grief, la vérification de l'identité de certains clients réalisant des opérations excédant 8 000 € a parfois été effectuée au vu de documents qui n'étaient plus en cours de

validité ; que c'est le cas de M. E12, dont la carte de séjour présentée pour un achat d'USD réalisé le 29 mai avait expiré le 12 mars 2009 ; de M. A19, dont le passeport présenté pour des ventes d'USD réalisées les 19 et 20 janvier 2010 avait expiré le 10 octobre 2006 ; de M^{me} E15, dont le passeport présenté pour une vente d'USD réalisée le 18 mai 2009 avait expiré en octobre 2008 et de la princesse E16, dont le passeport présenté pour une vente d'USD réalisée le 5 avril 2011 avait expiré le 23 mars 2011 ;

Considérant que, quel que soit le caractère parfois récent de la fin de validité de la pièce d'identité présentée, le grief est établi ;

2.3. Sur la connaissance des clients habituels

Considérant que les articles L. 561-6, R. 561-12, 1° et 2°, et L. 561-8 du COMOFI, issus de l'ordonnance susvisée du 30 janvier 2009 ou du décret susvisé du 2 septembre 2009, dont, [ainsi qu'il a déjà été dit](#), les dispositions sur ce point sont entrées en vigueur le 4 septembre 2010, imposent aux établissements assujettis, dans le cadre d'une approche par les risques, d'une part de recueillir sur leurs clients habituels des informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation d'affaires et tout autre élément d'information pertinent sur ce client et, d'autre part, d'exercer sur cette relation, pendant toute sa durée, une « vigilance constante » pour mettre en œuvre la LCB-FT et d'examiner attentivement les opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'ils ont de leur client ; qu'ils doivent pouvoir justifier de cette vigilance auprès des autorités de contrôle et refuser ou interrompre la relation d'affaires lorsqu'ils ne sont pas ou ne sont plus en mesure d'obtenir les informations susmentionnées ;

Considérant que, selon le grief, les mesures de vigilance mises en œuvre par l'APSF à l'égard de 42 de ses clients avec lesquels elle avait noué une relation d'affaires se sont limitées à vérifier leur identité, en violation des dispositions précitées ;

Considérant que les opérations effectuées par les 20 clients F1, A2, F2, F3, A12 et son épouse, A8, A1, A9, E3, F4, F5, F6, F7, D3, D2, F8, D4, F9, F10 et F11, ont toutes été effectuées avant le 4 septembre 2010, soit avant l'entrée en vigueur des nouvelles obligations de vigilance susmentionnées ; que la partie du grief s'y rapportant doit donc être écartée ;

Considérant en revanche que les opérations effectuées par les 22 autres clients F12, F13, F14, F15, A5, la société A7 ou des personnes physiques mentionnées comme intervenant pour le compte de celle-ci, F16, F17, F18, F19, F20, D13, D12, F21, F22, F23, D14, D11, D15, F24, F25 et F26 sont, en tout ou partie, postérieures à l'entrée en vigueur des nouvelles obligations de vigilance ; qu'il résulte du dossier que l'APSF n'avait pas recueilli les informations exigées par les dispositions sus-analysées ; que, dans ce périmètre réduit le grief est donc établi ;

Considérant par ailleurs que, selon le grief, a) lorsque l'APSF a recueilli d'autres informations que celles relatives à l'identité du client, celles-ci n'ont pas toujours permis d'établir clairement l'objet et la nature de la relation d'affaires ; qu'ainsi, M^{me} F27, de nationalités française et américaine, a vendu des dollars américains à 12 reprises entre le 19 février 2009 et le 15 novembre 2010 pour un montant total de 161 948 € ; que l'APSF, qui a vérifié son identité à l'aide de ses passeports français et américain, dispose d'un reçu client (d'une banque du pays Y), d'une adresse en France et d'une carte de visite, et a noté sur le registre des transactions pour l'opération du 1^{er} juillet 2009 : « 27 à Boston..., Mari médecin, cherche action en France, réinstallation, épargne, rapatriement en France » ; que ces informations ne sont confirmées par aucun document probant ; b) qu'il en va de même pour M. C1, de nationalité allemande, dont les opérations et les conditions de leur intervention ont été [décrites ci-dessus](#) au § 1.3 ;

Considérant que les éléments réunis par l'APSF, qui ne sont étayés par aucune pièce relative à la motivation des opérations effectuées par ces deux clients, sont insuffisants pour lui permettre de respecter son obligation de connaissance de ceux-ci ; que le grief, dont la gravité s'apprécie au regard du montant des espèces sur lesquelles ont porté ces opérations, est établi ;

2.4 Sur les mesures relatives aux PPE

Considérant que, selon l'article L. 561-10, les changeurs manuels doivent appliquer « *des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6, lorsque [...] 2° Le client est une personne résidant dans un autre État membre de l'Union européenne ou un pays tiers et qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un autre État ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées* » ; que l'article R. 561-18 range au nombre des PPE notamment les chefs d'État ou de gouvernements et leurs ministres, les ambassadeurs, et les membres directs de leur famille (ascendants, descendants et alliés au premier degré, ainsi que leurs conjoints) ; que le II de l'article R. 561-20 (III à la date de la notification de griefs) impose que soient définies et mises en œuvre des procédures adaptées au risque de blanchiment pour déterminer si le client est une PPE, que la décision de nouer une relation d'affaires avec une PPE soit prise par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par cet organe et que soit recherchée, pour la LCB-FT, l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la transaction ;

Considérant qu'il est reproché à l'APSF de ne pas avoir appliqué ces mesures avant de réaliser des opérations avec les PPE suivantes :

- M. G1 (dont le passeport mentionnait sa qualité de président du pays X) qui, à trois reprises entre les 4 et 9 mars 2011, a vendu des dollars américains pour un montant total de 32 150 € ;
- M. G2 (dont le titre de séjour présenté mentionnait sa qualité d'ambassadeur du pays W), qui, à quatre reprises entre le 4 novembre 2010 et le 6 avril 2011, a acheté ou vendu des dollars américains pour un total de 46 575 € ;
- cinq princesses (de nationalité V), qui ont acheté des dollars américains pour des montants élevés (princesse G3, dont le passeport indiquait qu'elle était la femme du prince G4 [79 790 € en 7 opérations entre le 17 et le 29 novembre 2010] ; princesse G5, dont le passeport indiquait qu'elle était la mère du prince G6 [36 045 € en deux fois le 19 mai 2010] ; princesse E16 [14 020 € le 5 avril 2011], princesse G7 [14 900 € le 6 février 2009] et princesse G8 [22 800 € le 30 novembre 2010]) ;

Considérant que l'APSF n'indique pas quelle procédure elle avait définie ou mise en œuvre pour connaître ceux de ses clients appartenant à la catégorie des PPE, avant la mise à jour de ses systèmes informatiques effectuée à cette fin, laquelle constitue une mesure de régularisation ; qu'en outre rien n'indique dans le dossier que l'APSF ait mis en place une procédure particulière pour nouer une relation d'affaires avec une PPE, ni pour rechercher l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la transaction des PPE susmentionnées ; que le grief est donc établi ;

3. Sur les règles écrites internes

Considérant que, selon le 4° du I de l'article R. 561-38, les organismes assujettis « *définissent les procédures à appliquer pour le contrôle des risques, la mise en œuvre des mesures de vigilance relatives à la clientèle, la conservation des pièces, la détection des transactions inhabituelles ou suspectes et le respect de l'obligation de déclaration au service TRACFIN* » ; que l'article 5 de l'arrêté du 10 septembre 2009 relatif à l'activité de changeur manuel leur impose de se doter « *d'une organisation comptable, de règles écrites et de procédures internes de contrôle propres à assurer le respect [...] des obligations relatives à la [LCB-FT]* » ;

Considérant que, selon le grief, les règles écrites internes de l'APSF, qui ont été rassemblées dans un classeur mis à disposition dans chaque lieu d'exploitation de la société, sont antérieures à la transposition en 2009 de la 3^e directive n° 2005/60/CE du Parlement et du Conseil relative à la LCB-FT ; que par ailleurs, certaines obligations importantes y sont omises ; qu'ainsi, (i) elles ne précisent pas les mesures de vigilance à

mettre en œuvre lorsqu'une relation d'affaires est nouée et les situations où doivent être mises en œuvre des mesures de vigilance complémentaires ; (ii) elles ne définissent pas de procédure claire concernant l'examen renforcé prescrit au II de l'article L. 561-10-2 du COMOFI ; (iii) elles n'indiquent pas les modalités de conservation des documents relatifs à l'identité des clients et aux opérations effectuées, ainsi que les modalités d'enregistrement des opérations dans les registres de la société ; (iv) elles ne prévoient pas de déclarer sans délai à TRACFIN tout élément d'information de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans une précédente déclaration ; (v) elles ne mentionnent pas l'interdiction, édictée à l'article L. 561-19 du COMOFI, de porter à la connaissance de l'auteur d'une opération ayant fait l'objet d'une DS l'existence de cette déclaration ;

Considérant que l'APSF, sans contester les carences relevées, fait valoir que ses notes internes, ne « s'adressent pas à des juristes, mais à des cambistes (...) et doivent s'apprécier au regard de (sa) structure qui ne saurait être comparée à un établissement bancaire » ; que ces explications ne la dispensent pas de mettre en place des règles écrites couvrant la totalité de ses obligations en matière de LCB-FT, et ne sauraient donc remettre en cause les constats de l'Inspection sur ses carences dans ce domaine ; que le manuel de conformité qu'elle indique avoir élaboré ne peut s'analyser que comme une mesure de régularisation ; que le grief est donc établi ;

4. Sur les procédures internes de contrôle

Considérant que le 5° du I de l'article R. 561-38 du COMOFI et l'article 5 de l'arrêté du 10 septembre 2010 dont les dispositions sont [ci-dessus rappelées](#) imposent aux changeurs manuels de se doter de procédures internes de contrôle propres à assurer le respect de leurs obligations en matière de LCB-FT ; que, selon le grief, aucun contrôle n'a été effectué afin de s'assurer du respect des procédures existantes et que les opérations suspectes soient bien détectées ; que l'APSF ne conteste pas le grief ;

5. Sur les informations transmises au SGACP

Considérant que l'instruction n° 2011-I-04 du 28 mars 2011 sur le dispositif LCB-FT des changeurs manuels leur impose de remettre au SGACP des tableaux décrivant l'identité des correspondants TRACFIN (B1), leurs procédures internes (B2), les données concernant l'année écoulée (B3) et des statistiques annuelles (B4) ;

Considérant qu'il est reproché à l'APSF d'avoir remis seulement le 18 octobre 2011 les tableaux B2 et B3, lesquels auraient dû l'être au plus tard le 2 septembre 2011 ; que lui sont également reprochées des réponses erronées apportées au tableau B2 remis pour l'année 2010, qui diffèrent des constats de l'Inspection ; qu'ainsi, en ce qui concerne le dispositif de détection des opérations mentionnées aux articles L. 561-15 et L. 561-10-2 II du COMOFI, (i) l'APSF a répondu affirmativement à la question n° 3 alors que les règles écrites internes ne prévoient pas de déclarer sans délai à TRACFIN tout élément d'information de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans une précédente déclaration, et qu'il a été relevé des faits contrevenant aux dispositions de l'article L. 561-15, V du COMOFI ([cf. grief 1.2](#)), (ii) elle a répondu affirmativement aux questions n° 4 à 7, alors qu'elle n'a pas transmis de DS à TRACFIN de janvier 2009 à mai 2011 ([cf. grief 1.1](#)), et (iii) elle a répondu affirmativement aux questions n° 9 à 11, alors que ses règles écrites internes ne définissent pas de procédure claire en matière d'examen renforcé et qu'il a été relevé des faits contrevenant aux dispositions des articles L. 561-10-2, II et R. 561-22 du COMOFI ([cf. grief 2.1](#)) ; qu'en ce qui concerne l'identification des clients, elle a répondu affirmativement aux questions n° 12, 13, 16 et 17, alors qu'ont été constatés des faits contrevenant aux dispositions des articles L. 561-5, R. 561-5 et R. 561-10 du COMOFI ([cf. grief 2.2](#)) ; qu'en ce qui concerne le contrôle interne, elle a répondu affirmativement à la question n° 22, alors qu'ont été constatés des faits contrevenant aux dispositions de l'article R. 561-38, 5° du COMOFI et de l'article 5 de l'arrêté du 10 septembre 2009 relatif à l'activité de changeur manuel ([cf. grief 4](#)) ; qu'en ce qui concerne les règles écrites internes, l'APSF a répondu positivement aux questions n° 24, 25 et 26, alors que les règles écrites internes de l'APSF ne précisait pas l'interdiction, édictée à l'article L. 561-19, I du COMOFI, de porter à la connaissance de l'auteur d'une

opération ayant fait l'objet d'une DS l'existence de cette déclaration, les modalités de conservation des documents relatifs à l'identité des clients et aux opérations faites par ceux-ci, ni les modalités d'enregistrement des opérations de change manuel dans les registres de la société ;

Considérant que l'APSF, sans contester le grief, fait seulement valoir que le gérant « *a rempli les tableaux en faisant ses meilleurs efforts pour que ces états reflètent les pratiques de la société qui a prévu de se faire assister chaque année par des professionnels de la réglementation relative au secret bancaire et à la LCB-FT pour faire mettre à jour "son manuel de conformité", s'assurer que le personnel est tenu informé des évolutions réglementaires, et travailler sur l'amélioration des réponses fournies aux questionnaires anti-blanchiment* » ; que le grief est établi ;

*
* *

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'APSF a gravement manqué à ses obligations en matière de LCB-FT notamment en ce qui concerne de nombreuses opérations portant sur des montants élevés, qui auraient dû donner lieu à des déclarations, initiales ou complémentaires, au service TRACFIN ou tout au moins, pour certaines, à un examen renforcé ; que les modalités d'identification de ses clients étaient déficientes et que ses pratiques ou procédures n'avaient pas été mises à niveau pour se conformer aux exigences de vigilance résultant de la transposition de la troisième directive, notamment à l'égard de ses clients habituels ou des PPE ; que cependant la société s'est engagée dans un processus de mise à niveau de son dispositif, concomitant à la nouvelle implantation de ses agences parisiennes, et a déclaré à l'audience qu'elle refusait désormais de pratiquer des opérations de change pour des montants importants sans s'inquiéter de l'origine et de la destination des fonds ;

Considérant qu'eu égard à la nature, au nombre et à la gravité des manquements établis, que la législation issue de la 3^e directive vise à réduire, il est prononcé à l'encontre de l'APSF, en application de l'article L. 612-41 du COMOFI, un blâme, assorti d'une sanction pécuniaire de 70 000 € ; que la publication de la présente décision n'étant pas de nature à causer à l'APSF un préjudice disproportionné, sa demande que cette publication n'ait lieu que sous une forme anonymisée est rejetée ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est prononcé un blâme à l'encontre de l'AUXILIAIRE PARISIENNE DE SERVICES FINANCIERS, ainsi qu'une sanction pécuniaire d'un montant de 70 000 €.

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

Le Président de la Commission des sanctions
[Bruno MARTIN LAPRADE]
Conseiller d'État honoraire

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