

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

Vu la lettre du 25 juillet 2016 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 sa formation de Collège restreint, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de BNP Paribas (ci-après BNPP) – 16, boulevard des Italiens, 75009 Paris –, enregistrée sous le numéro 2016-06 ;

Vu la notification des griefs du 25 juillet 2016 ;

Vu les mémoires en défense des 21 octobre 2016 et 20 janvier 2017, et la réponse aux demandes du rapporteur, ainsi que les pièces qui les accompagnent, par lesquels BNPP (i) reconnaît que l'organisation de son dispositif de déclaration de soupçon (DS) en France connaissait encore des imperfections à la date de la mission de contrôle qui a débuté en juin 2015, (ii) souligne que ces dernières avaient déjà, en grande partie, été identifiées avant le début de cette mission et que la plupart étaient corrigées au 31 décembre 2016, demande, au regard des actions correctrices entreprises, (iii) que les griefs soient à tout le moins significativement relativisés, lorsqu'ils ne peuvent être écartés et (iv) que la décision à intervenir ne soit pas publiée ou, à tout le moins, que sa publication soit effectuée sous une forme non nominative et (v) sollicite enfin que la séance de la Commission se tienne à huis clos ;

Vu le mémoire du 13 décembre 2016, par lequel M. Christian Poirier, représentant du Collège, maintient l'ensemble des griefs notifiés ;

Vu le rapport du 31 mars 2017 de M^{me} Elisabeth Pauly, rapporteur, dans lequel celle-ci conclut que cinq des sept griefs notifiés sont entièrement établis, qu'un grief doit être retenu dans un périmètre réduit et qu'un autre doit être écarté ;

Vu les courriers du 10 avril 2017 convoquant les parties à l'audience, les informant de la composition de la Commission et de ce qu'il sera fait droit à la demande présentée par BNPP tendant à ce que cette audience ne soit pas publique ;

Vu les observations présentées le 25 avril 2017 par BNPP sur le rapport du rapporteur ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 26 janvier 2016 et les documents versés par le représentant du Collège en réponse aux demandes du rapporteur ;

Vu le code monétaire et financier (CMF), notamment ses articles L. 561-15, L. 561-16, L. 612-39, R. 561-38 et R. 612-35 à R. 612-51, dans leur rédaction en vigueur au moment des faits ;

Vu le règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (ci-après le règlement n° 97-02), notamment son article 11-7 ;

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 46, 50, 51, 52, 55, 254 et 255 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi Bouchez, Président, de M^{me} Claudie Aldigé, de M. Jean-Pierre Jouguelet et de M. Thierry Philipponnat ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 12 mai 2017 :

- M^{me} Pauly, rapporteur, assistée de M. Fabien Patris, son adjoint ;
- M. Rodolphe Lelté, représentant de la directrice générale du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Poirier, représentant du Collège de l'ACPR, assisté de l'adjointe au directeur des affaires juridiques de l'ACPR, de l'adjointe au chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, d'une juriste au sein de ce service et de la directrice de la 1^{ère} direction du contrôle des banques ; M. Poirier a proposé le prononcé d'un avertissement assorti d'une sanction pécuniaire d'au moins 10 millions d'euros, dans une décision publiée sous une forme nominative ;
- BNPP, représentée par le responsable de la fonction Conformité pour le groupe et membre du comité exécutif, assisté de l'adjointe au responsable conformité sécurité financière Groupe (Paris), de la responsable sécurité financière de la banque de détail de France (BDDF), de la responsable juridique de la sécurité financière (Paris), ainsi que par M^{es} Jean-Guillaume de Tocqueville, Benjamin Delaunay et Valentin Olivet (cabinet Gide Loyrette Nouel AARPI), avocats à la Cour ;

Les représentants de BNPP ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bouchez, Président, de M^{me} Aldigé, de M. Jouguelet et de M. 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 BNPP est une société anonyme agréée en qualité d'établissement de crédit, issue de la fusion, en 1966, de la Banque nationale pour le commerce et l'industrie (BNCI) et du Comptoir national d'escompte de Paris (CNEP), et de celle, en 2000, de cet ensemble avec la Banque de Paris et des Pays-Bas (Paribas) ; qu'en 2016, le groupe BNPP, dont elle est la maison mère, était présent dans 74 pays, comptait plus de 192 000 collaborateurs et disposait de 100 milliards d'euros de capitaux propres ; que, la même

année, BNPP a réalisé un produit net bancaire de 43 milliards d’euros, pour un résultat net de 7,7 milliards d’euros ; que le groupe BNPP est organisé en 3 pôles ; *Retail Banking, Corporate and Investment Banking et Investment solutions* ; qu’au sein du premier pôle, l’activité de banque de détail en France regroupe les métiers BDDF *Retail*, BDDF *Enterprise*, les opérations après-vente et la banque privée en France ainsi que les services financiers spécialisés ; que, organisée en 8 directions de réseau regroupant 84 groupes d’agences, 28 centres d’affaires et des centres de banque privée, elle comprend également les filiales outre-mer et la banque en ligne ; qu’à la date du contrôle, elle employait plus de 30 000 collaborateurs ;

2. Considérant que BNPP a fait l’objet d’un contrôle sur place du 25 juin au 2 octobre 2015, dont l’objectif était d’analyser ses pratiques en matière de déclaration de soupçon (DS) en France ; que ce contrôle a donné lieu à la signature d’un rapport définitif le 26 janvier 2016 (ci-après le rapport de contrôle) ; qu’au vu de ce rapport, le Collège a décidé, lors de sa séance du 5 juillet 2016, d’ouvrir la présente procédure disciplinaire ;

I. Sur l’organisation et les moyens alloués au dispositif de déclaration de soupçon

A. Sur l’adaptation et la mise à jour des procédures relatives à l’élaboration des déclarations de soupçon

3. Considérant que le 4^o du I de l’article R. 561-38 du CMF prévoit que 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, selon les articles 254 et 255 de l’arrêté du 3 novembre 2014, « *Les entreprises assujetties élaborent et tiennent à jour des manuels de procédures adaptés relatifs à leurs différentes activités* » et « *établissent, dans les mêmes conditions, une documentation qui précise les moyens destinés à assurer le bon fonctionnement du contrôle interne* » ;

4. Considérant que selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, les procédures de l’établissement relatives aux DS et à leur traitement opérationnel n’avaient pas, à la date du contrôle de juin 2015, été actualisées ou créées pour tenir compte du transfert de compétences intervenu de février 2013 au 31 mars 2015 entre la cellule anti-blanchiment (CAB), rattachée à la Conformité Groupe, et le pôle d’investigation et de détection des opérations suspectes (PIDOS), relevant du service dédié à la Conformité de BDDF ;

5. Considérant que la fonction Conformité de BNPP faisait l’objet, à la date du contrôle sur place, d’une réorganisation de grande ampleur faisant suite à la sanction prononcée à son encontre par les autorités américaines ; que, pour autant, BNPP n’était pas dispensée de son obligation de disposer de procédures décrivant de manière exacte l’organisation de sa fonction déclarative et intégrant donc le transfert de compétences opéré entre la CAB et le PIDOS dans le cadre du projet « Cerise », lui-même engagé à la suite de la mission de contrôle diligentée en 2012 ; qu’alors que ce transfert a été décidé en février 2013 puis mis en œuvre entre juin 2013 et mars 2015, le guide opératoire de traitement des DS par le PIDOS n’a été établi qu’en novembre 2015 ; que la procédure « *anti-blanchiment – fonction déclarative de soupçons – organisation et procédure* » prenant en compte ces changements n’a été diffusée que le 20 septembre 2016, après avoir été validée le 31 mars 2016, tandis que les procédures actualisées sur les DS Groupe et France datent d’octobre 2016 ; que la précédente mission de contrôle, diligentée en 2012, qui portait sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) de BDDF (hors banque privée de BNPP), avait déjà souligné, parmi les « *points critiques* » qui « *ne paraissent pas avoir encore fait l’objet d’une réflexion de fond : l’insuffisance du pilotage de la mise à jour des procédures* » ; que la lettre de suite adressée le 21 septembre 2012 mentionnait qu’« *Il n’existe pas à ce jour de programmation annuelle des procédures LCB-FT à actualiser ou à élaborer. L’absence de démarche prospective et de pilotage de la gestion des procédures ne permet pas d’assurer un suivi totalement rigoureux et rapproché de l’actualisation du corpus procédural. Or, malgré une évolution favorable constatée au cours de la mission, les délais de mise à jour des procédures sont d’une manière générale encore excessifs* » ; que, bien que la

mission de contrôle de 2015 n'ait pas eu pour objet de vérifier l'application des actions mises en œuvre après la mission de 2012, ces observations permettent d'établir la persistance, depuis le précédent contrôle, d'une carence concernant le dispositif de mise à jour par BNPP de ses procédures de LCB-FT ; que les présentations effectuées de la nouvelle organisation devant les unités concernées de BNPP, en raison de leur caractère ponctuel, ne peuvent, pour utiles qu'elles aient été, pallier l'absence de mise à jour des procédures ; que le grief est donc établi ;

B. Sur l'allocation de moyens humains suffisants au dispositif de déclaration de soupçon

6. Considérant que l'article 51 de l'arrêté du 3 novembre 2014 dispose que « *les entreprises assujetties se dotent, selon des modalités adaptées à leur taille, à la nature de leurs activités et aux risques identifiés par la classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de moyens humains suffisants pour analyser les anomalies détectées par les dispositifs susmentionnés.* » ;

7. Considérant que selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, au moment de la mission, les effectifs de BNP Paribas dédiés au traitement des propositions de DS n'étaient pas suffisants pour respecter les obligations déclaratives du groupe à Tracfin ; qu'en effet, il ressort du rapport de contrôle qu'entre janvier 2013 et septembre 2015, l'établissement n'a pas été en mesure de traiter le flux important de propositions de DS dans des délais raisonnables, ni d'en apurer le stock ; qu'avec un effectif composé de 16 agents permanents et de 7 consultants externes en 2013, puis de 14 agents permanents et de 9 consultants externes en 2014, la CAB comptait 206 dossiers de propositions de DS dont le traitement était en suspens en janvier 2013 et 2 079 dossiers en janvier 2014 ; que selon le rapport de contrôle, le délai moyen de traitement d'un dossier entre la réception d'une proposition de DS à la CAB et la transmission d'une DS à Tracfin était de 231 jours en 2014 ; qu'à la suite du transfert progressif du traitement des propositions de DS émanant de BDDF vers le PIDOS, le stock à traiter au niveau de la CAB est descendu à 494 dossiers en janvier 2015 puis à 28 dossiers en juillet 2015 ; que toutefois, le rapport de contrôle relève que le stock de propositions de DS dont le traitement était en suspens a été reporté au niveau du PIDOS ; que le nombre de propositions de DS en suspens au PIDOS est ainsi passé de 98 en janvier 2014 à 527 en mai 2015 puis à 1 278 en septembre 2015, auxquels s'ajoutaient 522 dossiers en cours d'attribution, soit 1 800 dossiers ; que, de plus, le délai moyen de traitement d'une proposition de DS par le PIDOS a également augmenté ; qu'il est ainsi passé de 55 jours en moyenne sur l'année 2014 à 68 jours en moyenne sur les 8 premiers mois de l'année 2015 ;

8. Considérant que ces constatations ne sont pas contestées par BNPP, qui indique que cette insuffisance avait été identifiée en avril 2015, soit avant la mission de contrôle, et demande à la Commission de relativiser le grief compte tenu des actions correctrices entreprises dans le cadre de la nouvelle organisation, selon laquelle le PIDOS traite la majorité des propositions de DS mais doit, lorsque certains critères sont satisfaits (opérations d'un client de la banque privée France, personnes politiquement exposées, opérations de plus de 500 000 euros, notamment), saisir la CAB ; que, toutefois, la poursuite de la tendance à la hausse, après la mission de contrôle, du stock des propositions de DS transmises au niveau central par les groupes d'agences de BDDF, les filiales outre-mer et la banque en ligne et restant en attente de traitement, qui a atteint 3 039 propositions de DS en février 2016, et le maintien à un niveau élevé pendant cette même année de délais moyens de déclaration (cf. *infra*, considérant 22) attestent d'un retard important dans la mise en place, par BNPP, de moyens humains adaptés à ses besoins ; que, dans le nouveau dispositif, le renforcement des effectifs totaux de la CAB et du PIDOS, passés de 7 personnes en 2012 à 105 personnes en 2016, ce qui a permis une réduction du stock de propositions de DS, ramené à la fin de cette année à environ 425 dossiers, s'analyse comme une action correctrice ; qu'en effet, en valeur absolue, l'essentiel des recrutements s'est produit après le contrôle sur place, les effectifs agrégés de ces deux unités n'étant que de 35 personnes fin 2015 ; que ces actions sont sans conséquence sur le grief, qui est établi et apparaît d'autant plus grave que le manquement avait déjà été signalé lors de la mission de contrôle de juin 2012 et que les effectifs nécessaires pour respecter de telles obligations sont relativement faibles au regard de la taille du groupe BNPP et en particulier de BDDF ;

C. Sur l'exigence d'un positionnement adéquat des déclarants Tracfin

9. Considérant que l'article 52 de l'arrêté du 3 novembre 2014 prévoit que les entreprises assujetties *s'assurent que les agents concernés disposent d'une expérience, d'une qualification, d'une formation et d'un positionnement adéquats pour exercer leurs missions* » et « *veillent à ce qu'ils aient accès aux informations internes nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.* » ;

10. Considérant que selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, les déclarants Tracfin du PIDOS ne bénéficiaient pas d'un positionnement leur permettant d'exercer leurs fonctions avec l'indépendance nécessaire, puisqu'ils étaient tenus, avant d'adresser une DS à Tracfin, de recueillir l'accord préalable formel des directeurs de groupe d'agences ou des centres d'affaires à l'origine ou concernés par le projet de DS, sans qu'il existât une procédure d'escalade permettant de surmonter l'absence d'un tel accord ;

11. Considérant que l'article 51 de l'arrêté du 3 novembre 2014 dispose que « *Les entreprises assujetties se dotent, selon des modalités adaptées à leur taille, à la nature de leurs activités et aux risques identifiés par la classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de moyens humains suffisants pour analyser les anomalies détectées par les dispositifs susmentionnés* », lesquels sont les dispositifs de suivi et d'analyse des opérations mentionnés aux articles 46 à 50 ; qu'en précisant, juste après, dans les termes ci-dessus rappelés (cf. *supra*, considérant 9), les exigences réglementaires relatives à la qualification, la formation et le positionnement adéquats des « *agents concernés* », l'article 52 de cet arrêté cité ci-dessus vise nécessairement ceux qui sont affectés à ces tâches d'analyse des anomalies détectées ; que les obligations relatives aux déclarants et correspondants Tracfin sont précisées non à l'article 52 mais aux articles 54 à 56 de ce texte, en particulier à l'article 55, qui prévoit qu'ils ont accès à toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions mais n'exige pas pour eux un « *positionnement adéquat* » ; que si les lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin indiquent, au visa des articles 54, 55 et 56 de l'arrêté du 3 novembre 2014 mais non de son article 52, que les établissements de crédit « *prévoient que les correspondants et déclarant(s) Tracfin disposent, selon leurs compétences respectives, des moyens de leurs fonctions leur conférant ainsi un positionnement spécifique au sein de l'organisme financier concerné* » (p. 19), elles ne sauraient en tout état de cause fonder par elles-mêmes une sanction ; qu'ainsi, les faits invoqués dans le présent grief ne peuvent être regardés comme un manquement aux dispositions invoquées par la poursuite ; que les dispositions qualifiant les faits reprochés dans le cadre d'une procédure répressive doivent être interprétées strictement ; que le grief ne peut en conséquence qu'être écarté ;

D. Sur l'accès suffisant à l'information des déclarants Tracfin

12. Considérant que l'article 55 de l'arrêté du 3 novembre 2014 dispose que les entreprises assujetties « *veillent à ce que le déclarant et le correspondant susmentionnés aient accès à toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions* » et « *mettent à leur disposition des outils et des moyens pour qu'ils procèdent, selon leur compétence respective : / - aux déclarations prévues à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier ; / - au traitement des demandes d'information du service à compétence nationale Tracfin.* » ;

13. Considérant que selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, BNPP n'a pas permis à ses déclarants et correspondants Tracfin d'avoir accès à toutes les informations nécessaires à leurs fonctions, ni mis à leur disposition les outils et moyens nécessaires pour qu'ils puissent procéder aux DS ; qu'en effet, ne disposant pas d'un accès direct aux éléments d'identification et de connaissance de tous les clients (filiales outre-mer, *Wealth Management*), ni à tous les dispositifs d'alerte automatisés (alertes générées par l'outil V ou W), ceux-ci étaient obligés, dans ces hypothèses, de solliciter les entités gestionnaires concernées pour pouvoir traiter les propositions de DS, sans qu'il existât une procédure d'escalade permettant de prévenir les éventuels refus ou retards de ces entités locales dans la transmission de l'information pertinente ; qu'il a été démontré dans 5 dossiers (A1 ; A2 ; A3 ; A4 et A5), sur les 57 examinés par la mission de contrôle, qu'il n'avait pas été répondu ou qu'il avait été répondu très tardivement aux demandes des déclarants ou

correspondants Tracfin, rendant l'exercice de leur mission plus difficile et contribuant ainsi à allonger les délais des DS ;

14. Considérant que BNPP ne conteste pas que la remontée d'informations à la CAB et au PIDOS pouvait, au moment du contrôle, être améliorée mais estime que ce grief doit être relativisé compte tenu des mesures concrètes qui ont été prises pour y remédier ; que toutefois, si, comme BNPP le souligne à juste titre, l'article 55 de l'arrêté du 3 novembre 2014 n'impose pas que les déclarants et correspondants Tracfin aient un accès direct à l'information, il s'interprète nécessairement comme impliquant que ces personnes puissent disposer d'outils et de moyens suffisants pour obtenir facilement et promptement l'information nécessaire à l'analyse des projets de DS et procéder le cas échéant à celles-ci dans des délais raisonnables ; que le manquement reproché ne porte pas exclusivement sur l'absence d'accès direct à l'information de ses déclarants et correspondants dans certaines hypothèses, mais aussi sur le fait que l'organisation alors en place ne permettait pas de s'assurer que l'information en provenance des entités locales leur était effectivement fournie dans des délais compatibles avec l'exercice de leur mission ; que si ce grief, qui porte sur l'organisation du dispositif de BNPP et non sur des manquements individuels, n'est appuyé que par quelques cas précis, ceux-ci l'illustrent et en confirment le bien-fondé ; qu'ainsi, dans le dossier A1, la demande d'information de la CAB à une filiale de BNPP au sujet d'un de ses clients est restée sans réponse ; que, de même, dans le dossier A2, il n'a pas été répondu à l'interrogation d'un groupe d'agences par GFS au sujet d'opérations atypiques d'un client ; que dans le dossier A3, la Conformité locale, après avoir rédigé une proposition de DS, n'a pas répondu aux questions de la CAB malgré deux relances ; que, dans le dossier A4, une alerte a été clôturée sans suite par le PIDOS, faute de réponse par l'un des pôles risques régionaux (P2R) mis en place dans chaque direction régionale à partir de 2013 ; que dans le dossier A5, le groupe d'agences n'a pas répondu à la CAB malgré plusieurs relances ; que, par ailleurs, l'identification de ces insuffisances par la cellule *On Site Controls* en juin 2015 n'est pas de nature à répondre au grief tenant à l'insuffisance du dispositif de BNPP à la date du contrôle, même si elle a certainement contribué à ce qu'il y soit remédié ; que le rapport de contrôle de 2012 et la lettre de suite mentionnaient, respectivement, que la sécurité financière de BDDF, au sein de laquelle était logée la CAB, ne disposait pas des informations utiles sur les cas de blanchiment détectés et qu'il était nécessaire de renforcer, dans le cadre de la réorganisation en cours, « *l'exploitation de l'information sur les propositions de déclaration de soupçons et les déclarations de soupçons à des fins de pilotage* » ; que les actions correctrices présentées, qui ont notamment permis que « *les équipes de la CAB et du PIDOS bénéficient désormais d'un accès direct à tous les outils et informations nécessaires à l'exercice de leur mission, et notamment à toutes celles des filières d'outre-mer (DOM-POM) qui étaient plus directement concernées par le présent grief* » et ont également porté sur la mise en place, dans les procédures Groupe et France, de modes opératoires BDDF qui « *encadrent les délais d'échange d'informations entre les gestionnaires de la relation d'affaires et le PIDOS et la CAB, ainsi que la procédure d'escalade [...]* », sont postérieures au contrôle et sans conséquence sur le grief, qui est établi ;

II. Sur le respect des obligations relatives à la détection des opérations atypiques

15. Considérant que l'arrêté du 3 novembre 2014 prévoit à son article 46 que « *Les entreprises assujetties se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé mentionné au II de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier ou d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 du même code* » ;

16. Considérant que selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de détection des opérations atypiques ou suspectes de BNPP était inefficace, puisque dans 18 des 57 dossiers examinés par la mission de contrôle (A6; A7; A8 ; A9; A3 ; A10 ; A11 ; A12 ; A2 ; A13 ; A14 ; A15; A16 ; A17 ; A18 ; A19 ; A20 et A21), c'est un événement extérieur, réquisition judiciaire, exercice par Tracfin de son droit de communication ou, dans un cas, découverte fortuite, qui a déclenché l'analyse de l'établissement ;

17. Considérant, tout d’abord, que BNPP soutient que les opérations mentionnées par la notification des griefs étant antérieures à la publication de l’arrêté du 3 novembre 2014, elle ne peut être sanctionnée sur le fondement de cet arrêté ; que, toutefois, les dispositions ci-dessus rappelées de l’arrêté du 3 novembre 2014 reprennent mot pour mot celles du point 2.2 de l’article 11-7 du règlement n° 97-02, auxquelles elles se substituent ; qu’en conséquence, la mention, dans la notification des griefs, des seules dispositions de cet arrêté, ne peut s’analyser comme une application rétroactive de dispositions répressives ; qu’elle n’a pas eu pour conséquence d’empêcher BNPP de comprendre la nature du reproche qui lui est adressé ni de faire valoir ses observations en défense ; que cette erreur de référence ne saurait donc conduire à écarter ce grief ;

18. Considérant, ensuite, que BNPP, qui ne conteste pas la matérialité des faits, mentionne toutes les actions correctrices mises en œuvre depuis la mission de contrôle et insiste sur leur pertinence et leur efficacité ; que, toutefois, les opérations effectuées par les clients mentionnées dans la notification des griefs auraient dû, indépendamment de toute cause externe, déclencher une alerte en raison de leurs caractéristiques propres ; qu’en 2014, sur 4 174 DS envoyées à Tracfin, 688 seulement, soit 16 %, provenaient des deux principaux outils de détection *X* (gestion des consignations) et *Y* (surveillance *a posteriori* des comptes et détection des opérations atypiques) ; que le déploiement de l’outil *X* dans l’ensemble des entités concernées n’a été achevé que début 2017 ; que si BNPP soutient que le paramétrage de l’outil *Y* avait, conformément aux termes de la lettre de suite du 21 septembre 2012 qui en soulignait l’insuffisante efficacité, été modifié, cette modification n’a pas eu de conséquence immédiate sur la qualité de son dispositif de détection ; que, parmi les actions correctrices également mentionnées, le « *chantier outils* » mis en œuvre dans le cadre de la mission OPTIM et qui devait optimiser les outils de surveillance *X* et *Y* et prévoyait le déploiement d’un nouvel outil (*Z*) visant à automatiser l’ensemble des interrogations réalisées sur les bases clients, n’était pas encore achevé début 2017 ; que l’amélioration du dispositif de BNPP, au terme de laquelle, en 2016, le nombre de DS établies a été porté à 6 332 dont 81 % issues de ses deux principaux outils de détection, est postérieure à la mission de contrôle ; que le grief 5 est donc établi ;

III. Sur le respect des obligations de déclaration de soupçon

A. Sur les délais des déclarations de soupçon

19. Considérant que selon l’article L. 561-16 du CMF « [...] *Lorsqu’une opération devant faire l’objet de la déclaration prévue à l’article L. 561-15 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 blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, soit qu’il est apparu postérieurement à sa réalisation qu’elle était soumise à cette déclaration, la personne mentionnée à l’article L. 561-2 en informe sans délai le service prévu à l’article L. 561-23.* » ;

20. Considérant que selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, le délai moyen séparant l’exécution par BNP Paribas d’une opération suspecte et la DS à Tracfin est excessif ; qu’en effet, le délai déclaré dans l’état « BLANCHIMT » était de 285 jours pour l’exercice 2013 et de 413 jours pour l’exercice 2014 ; que le délai déclaré pour l’exercice 2015 est de 285 jours, ce dernier chiffre intégrant toutefois une modification de la méthode de calcul ; que, le rapport de contrôle relève que les DS ont été effectuées de manière tardive dans 34 dossiers (A22 ; A23 ; A24 ; A25 ; A26 ; A27 ; A28 ; A29 ; A1 ; A8 ; A30 ; A31 ; A32 ; A10 ; A12 ; A13 ; A14 ; A15 ; A16 ; A33 ; A34 ; A35 ; A36 ; A37 ; A38 ; A39 ; A40 ; A41 ; A42 ; A4 ; A43 ; A44 ; A5 et A45) ;

21. Considérant que les délais moyens de DS mentionnés par la notification des griefs, qui ne sont pas contestés, et qui ont atteint 285 jours en 2013 et en 2015 et 413 jours en 2014, ne permettent pas à BNPP de respecter l’obligation imposée par l’article L. 561-16 du CMF d’informer « *sans délai* » Tracfin des opérations suspectes qui ont déjà été exécutées, quel que soit le sens que l’on donne à ces termes ; que le délai de déclaration est supérieur à un an dans les 34 dossiers qui illustrent le grief ; qu’à titre d’exemples, parmi les dossiers examinés par la mission de contrôle, dans le dossier A22, société de création récente exerçant son activité dans le secteur du bâtiment et qui n’a procédé à aucun règlement au bénéfice du Trésor

public ou d'organismes sociaux, la première opération atypique, exécutée en janvier 2012, a été suivie de plusieurs autres ; qu'après détection, le 9 octobre 2012, du caractère suspect de ces opérations, il a fallu presque un an pour qu'une proposition de DS soit adressée par le PIDOS à la CAB, puis plus d'un an pour que la DS soit envoyée à Tracfin ; que, de même, dans le dossier A38, après qu'une alerte eut été produite le 25 février 2013 à la suite notamment de retraits d'espèces fréquents et importants effectués à compter de janvier 2010, une DS n'a finalement été adressée à Tracfin que le 19 avril 2014 ; que de manière générale BNPP, qui ne conteste pas le caractère tardif des déclarations réalisées dans les 34 dossiers cités par la poursuite, demande à la Commission de relativiser ce grief, en faisant valoir que ce retard était dû au fait que le caractère suspect des opérations en cause avait été détecté soit au plus tard lors du 1^{er} semestre 2013 (24 dossiers), soit ultérieurement, mais à une date où le projet « Cerise » était dans une phase de déploiement dans laquelle ses effets bénéfiques ne se faisaient pas encore sentir (10 dossiers) ; que, toutefois, ces explications ne sont pas de nature à remettre en cause le grief, qui est établi ;

22. Considérant que de tels délais doivent être mis en relation avec l'insuffisance des moyens mis en œuvre par BNPP pour le traitement des propositions de DS, qui lui est par ailleurs reprochée (cf. *supra*, considérants 7 et 8) ; qu'au-delà des dossiers individuels qui illustrent le reproche, le délai moyen de DS, qui, de manière plus précise qu'un simple échantillon, permet d'apprécier, sur ce sujet, l'efficacité de l'ensemble du dispositif, est demeuré élevé pendant toute l'année 2016 (271 jours en moyenne), atteignant même un pic de 325 jours en septembre de cette année ; qu'une réduction sensible de ces retards n'a été enregistrée qu'au début de l'année 2017, cet indicateur étant passé de 268 à 166 jours entre janvier et mars 2017 ; que, selon les informations communiquées par le représentant du Collège lors de l'audience, il se compare encore très défavorablement avec le délai moyen d'envoi de DS à Tracfin des 7 plus grands établissements du secteur bancaire, qui serait de 84 jours ; que l'objectif de BNPP d'une réduction de son délai de DS à 60 jours, à compter de la détection de l'opération atypique, ne devrait être atteint que courant 2018 ; que les différentes actions de détection et de correction de cette carence sont tardives, dès lors que le rapport de contrôle de 2012 soulignait que « *En dépit de l'amélioration de la productivité, une très forte augmentation des délais de traitement au niveau de la CAB a été enregistrée en 2010, avec des stocks qui ont pu représenter à fin janvier 2011 quatre mois de traitement contre un mois (objectif de la CAB) fin 2009.* » et que « *Du fait des échanges accrus entre PIDOS et les groupes que cette réforme [par laquelle le rôle d'analyse approfondie des propositions de DS était transféré de la CAB au PIDOS] ne manquera pas d'induire, il conviendra de veiller à ce qu'elle ne rallonge pas les délais déjà bien supérieurs à la norme de dix jours prévue par les procédures internes (61 jours en moyenne au 1^{er} trimestre 2011)* » ; que, même si ce sujet n'avait pas été repris dans la lettre de suite ou dans la mise en demeure adressées à la suite du précédent contrôle, le rapport de contrôle de 2012 n'en permettait pas moins à BNPP d'identifier une insuffisance et de mettre en place, dès cette période, les moyens permettant d'y remédier, ce qui n'a pas été fait ;

B. Sur les défauts de déclarations de soupçon initiales et complémentaires

23. Considérant que selon les I, III et V de l'article L. 561-15 du CMF : « *I. - Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont tenues, dans les conditions fixées par le présent chapitre, de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme. / [...] III. À l'issue de l'examen renforcé prescrit à l'article L. 561-10-2, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 effectuent, le cas échéant, la déclaration prévue au I du présent article / [...] V. - Toute information de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans la déclaration est portée, sans délai, à la connaissance du service mentionné à l'article L. 561-23.* » ;

1^o) Sur les défauts de déclaration de soupçon initiale

24. Considérant que selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, 7 dossiers sur les 57 examinés par la mission de contrôle présentent un défaut de DS initiale (dossiers A46 ; A47 ; A48 ; A49 ; A50 ; A51 et A52) ;

25. Considérant que BNPP rappelle que, dans plusieurs de ces dossiers, un défaut de DS lui est reproché alors que les opérations en cause ont donné lieu soit à réquisition judiciaire soit à l'exercice par Tracfin de son droit de communication, procédures qui couvraient les faits matérialisant le soupçon ; qu'elle fait valoir à cet égard que, dans leur version de 2010, les lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin indiquaient que les organismes financiers ne devaient pas adresser de DS reposant « sur le seul fait que l'établissement a reçu au sujet de telles opérations [...] une réquisition judiciaire » ; qu'ainsi, « un établissement de crédit, à la suite d'une réquisition judiciaire (ou d'un droit de communication Tracfin), n'a pas à réaliser de déclaration de soupçon lorsque sa réponse englobe l'ensemble des opérations suspectes dont elle a connaissance » ; que, toutefois, aucun texte ne prévoit de dispense de DS dans le cas où un établissement a été destinataire d'une réquisition judiciaire ou d'un droit de communication de Tracfin ; qu'en tout état de cause, un manquement aux obligations déclaratives est établi lorsque, à la date à laquelle une réquisition judiciaire ou un droit de communication est reçu, l'organisme aurait déjà dû adresser une DS à Tracfin ou que sa réponse n'englobe pas toutes les opérations suspectes dont il a connaissance ;

26. Considérant ainsi, tout d'abord, que dans le dossier A46, le compte de l'entreprise a enregistré de nombreux mouvements créditeurs et débiteurs entre avril et octobre 2012 dont, au débit, l'émission de chèques au bénéfice de particuliers et non justifiés au regard de son activité ; qu'en particulier, 351 864 euros ont été débités et 274 818 euros crédités en juillet 2012, chiffres non cohérents avec le chiffre d'affaires prévisionnel déclaré, soit environ 30 000 euros ; que le compte rendu d'un entretien avec le gérant le 26 juillet 2012 mentionnait des explications peu intelligibles sur ces opérations, qui auraient donc dû faire l'objet d'une DS avant que Tracfin ne fasse usage de son droit de communication le 26 mars 2013 ; qu'une DS a finalement été adressée à Tracfin le 13 janvier 2016 ;

27. Considérant que dans le dossier A47, les flux enregistrés sur le compte personnel du client, directeur d'une maison de retraite selon les informations à la disposition de l'établissement, étaient depuis début 2012 très supérieurs au salaire de ce client et résultaient de l'encaissement de chèques émis par son employeur et signés par lui ; qu'à la date à laquelle Tracfin a fait usage de son droit de communication, soit le 20 novembre 2014, les opérations effectuées par ce client auraient dû faire l'objet d'une DS ; qu'une DS a finalement été adressée à Tracfin le 7 janvier 2016 ;

28. Considérant que dans le dossier A48, [concernant un] citoyen [d'un pays de l'Union Européenne (UE)] résidant [dans un pays hors UE] et ancien responsable de haut niveau [d'une Banque centrale], l'examen renforcé de BNPP sur cette personne qu'elle avait classée comme politiquement exposée, qui avait reçu [plusieurs centaines de milliers d'euros] en plusieurs virements provenant d'une société luxembourgeoise au sujet de laquelle il a refusé d'apporter des justificatifs permettant d'établir qu'il en était le bénéficiaire effectif, par l'intermédiaire d'un compte [situé dans le pays de l'UE dont il est le ressortissant], ne permettait pas de lever tout doute quant à l'origine des fonds ; qu'en effet, le client était resté évasif dans ses réponses, en particulier sur le mode de rémunération éventuelle de sa fonction [au sein] d'une société présentée comme un trust de gestion patrimoniale ; qu'il avait en outre refusé d'apporter les justificatifs permettant d'établir s'il était le bénéficiaire de la société patrimoniale luxembourgeoise, donneur d'ordre des virements reçus, tandis que la périodicité erratique des versements ne correspondait pas de prime abord à la rémunération régulière d'un travail ; qu'une DS a finalement été adressée à Tracfin le 11 octobre 2016 ;

29. Considérant que dans le dossier A49, la forte progression, à partir d'octobre 2013, des mouvements sur le compte de la société, nouvellement créée, non justifiée par les informations dont disposait l'établissement, qui ignorait la nature des produits sur lesquels celle-ci intervenait, selon ses déclarations, en qualité d'intermédiaire, aurait dû donner lieu à l'envoi d'une DS à Tracfin avant la réception de 4 réquisitions judiciaires à compter du 3 avril 2014 ; qu'une DS a finalement été envoyée le 13 janvier 2016 ;

30. Considérant que dans le dossier A50, la forte augmentation des flux créditeurs enregistrés sur le compte du client en 2013 et 2014, très supérieurs à ses revenus déclarés, le versement de sommes au crédit par la section locale d'un parti politique et les flux, débiteurs comme créditeurs, avec deux associations dont le client était le mandataire, auraient dû entraîner l'envoi d'une DS à Tracfin avant l'exercice par ce service d'un droit de communication le 18 février 2015 ; qu'une DS a finalement été adressée le 19 janvier 2016 ;

31. Considérant que dans le dossier A51, les virements intervenus sur les comptes des clients, provenant d'un pays classé comme très sensible par BNPP et faisant intervenir un compte bancaire domicilié dans ce pays intervenant comme un compte de passage, auraient dû, de même que la double nationalité de la cliente, non relevée par BNPP, entraîner un renforcement de la vigilance selon les procédures internes de BNPP et, compte tenu des nombreuses alertes produites relativement à ce compte entre le 31 juillet 2014 et le 10 février 2015, donner lieu à l'envoi d'une DS avant la réception du premier « droit de communication » de Tracfin le 20 avril 2015 ; qu'une DS a finalement été adressée à Tracfin le 30 décembre 2015 ;

32. Considérant, en revanche, que dans le dossier A52, établissement de paiement [scandinave] intervenant en France en libre prestation de services, il ne résulte pas du rapport de contrôle que BNPP aurait dû procéder à un examen renforcé et, le cas échéant, à une DS avant la réception des premières réquisitions judiciaires, qui datent de décembre 2012 ; que la poursuite n'établit pas que des opérations non couvertes par les réquisitions judiciaires ont été effectuées ; que des demandes de Tracfin au titre du droit de communication sont parvenues en août et septembre 2014, soit environ un an après la clôture du compte ; que le reproche sera en conséquence écarté ;

33. Considérant ainsi que le grief 7, dont BNPP demande qu'il soit relativisé, est établi dans un périmètre réduit à 6 dossiers ;

2°) Sur un défaut de déclaration de soupçon complémentaire

34. Considérant que selon le **grief 8** (dossier A9), à la suite de la diffusion dans la presse de l'information selon laquelle B, dirigeant de la société C, avait été mis en examen, BNPP n'a pas adressé à Tracfin de DS complémentaire relativement à deux virements de [X] euros, respectivement, réalisés en mars 2015 au bénéfice de D et d'une société patrimoniale lui appartenant, la société E ;

35. Considérant que le 7 mars 2013, BNPP avait adressé à Tracfin une DS relative à un chèque de [X] euros et un virement de [X] euros, respectivement émis [en] décembre 2010 et [en] avril 2011 au bénéfice de la société C dont B est le bénéficiaire effectif ; que l'information relative aux très importants virements de sens inverse mentionnés ci-dessus était de nature à « *infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans la déclaration* » initiale ; qu'elle n'a donné lieu à l'envoi d'une DS complémentaire à Tracfin que le 23 septembre 2015 ; que le grief est donc établi ;

*
* *

36. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au moment de la mission de contrôle, les procédures LCB-FT de BNPP n'avaient pas été mises à jour pour tenir compte de l'importante réorganisation interne décidée par l'établissement au stade de l'analyse de propositions de DS et de l'envoi des DS (**grief 1**) ; que l'allocation des moyens humains nécessaires à l'exercice par BNPP, dans des conditions conformes aux exigences légales, de ses obligations déclaratives, est restée pendant longtemps insuffisante ; qu'en conséquence, le nombre de propositions de DS en souffrance a très fortement progressé (**grief 2**), tandis que les délais d'envoi des DS s'allongeaient dans des proportions considérables (**grief 6**) ; que l'insuffisance de l'accès des correspondants et déclarants Tracfin à toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions a été notamment caractérisée par un défaut de réponse de certaines unités aux demandes d'information qui leur étaient adressées (**grief 4**) ; qu'à ce moment, l'efficacité des outils informatiques de détection des opérations atypiques qui, au sein d'un établissement de cette taille, conditionne le respect de ses obligations de déclaration, était faible (**grief 5**) ; que, de manière accessoire aux manquements ci-dessus décrits, quelques défauts de DS initiale ou complémentaire ont, en outre, été constatés (**griefs 7 et 8**) ; que, si un grief a été écarté (**grief 3**), ceux qui ont été retenus sont relatifs à des carences majeures qui affectent des aspects essentiels du processus de déclaration, de la détection des opérations suspectes à l'envoi de DS à Tracfin ; qu'en raison du poids relatif de l'activité déclarative de BNPP dont le rapport de contrôle du 8 juin

2012 soulignait qu'elle était le premier déclarant national et qui a, en 2015, adressé 3 163 des 43 231 DS reçues par Tracfin, de telles insuffisances affectent nécessairement l'ensemble du dispositif français de prévention du blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ; que de plus, certaines d'entre elles, constatées lors de la mission de contrôle de 2015, l'avaient déjà été lors de la précédente, diligentée 3 ans plus tôt ;

37. Considérant que BNPP fait valoir que le contrôle réalisé en 2015 est intervenu dans un contexte délicat pour elle, dans lequel des efforts importants étaient en cours et les équipes fortement mobilisées en vue de traiter les suites à donner à la très lourde sanction prononcée peu avant par les autorités américaines ; que toutefois, malgré ces circonstances, en effet particulières, il appartenait à BNPP d'être en mesure de mettre en œuvre efficacement ses obligations déclaratives en matière de LCB-FT ; que, en revanche, il peut être relevé, ainsi que le fait le rapport de contrôle et comme il a été dit lors de l'audience, que certains dossiers regardés comme sensibles, notamment relatifs aux personnes politiquement exposées, au terrorisme et à la banque privée, ont fait l'objet d'un traitement notablement plus rapide que la moyenne par la CAB, respectivement de 44, 65 et 47 jours en moyenne durant la période sous revue ; que, surtout, les mesures correctrices mises en place par BNPP apparaissent comme substantielles de l'avis du représentant du Collège et, selon les informations communiquées par l'établissement, sont pour certaines d'entre elles effectives à la date de la présente décision, même si leur efficacité, notamment en ce qui concerne la réduction notable et pérenne des délais moyens de déclaration à Tracfin, doit encore être démontrée ;

38. Considérant que les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur nature et de leur gravité, le prononcé d'un blâme ; que pour les mêmes raisons et au vu des éléments d'atténuation mentionnés ci-dessus, dans le respect du principe de proportionnalité au regard de l'assise financière de BNPP, la sanction pécuniaire prononcée sera limitée à 10 millions d'euros ;

39. Considérant que le préjudice résultant d'une publication de la présente décision sous forme nominative ne paraît pas disproportionné ; que cette publication n'est pas non plus de nature à perturber gravement les marchés financiers ; que la présente décision sera donc publiée sous cette forme ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de BNPP un blâme et une sanction pécuniaire de 10 millions d'euros (dix millions d'euros).

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR 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.