

# Conseil d'État, 9ème - 10ème chambres réunies, 15/11/2019, 428292, Publié au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

|                             |                                                                                                                                       |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Date</b>                 | 15/11/2019                                                                                                                            |
| <b>Juridiction / Nature</b> | Conseil d'État (Paris)                                                                                                                |
| <b>Formation</b>            | 9ème - 10ème chambres réunies                                                                                                         |
| <b>ECLI</b>                 | ECLI:FR:CECHR:2019:428292.20191115                                                                                                    |
| <b>URL Légifrance</b>       | <a href="https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039400788">https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039400788</a> |

## RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : enregistrés les 21 février et 17 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société anonyme La Banque Postale (LBP) demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler la décision du 21 décembre 2018 par laquelle la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a prononcé à son encontre un blâme ainsi qu'une sanction pécuniaire d'un montant de 50 millions d'euros.

CETAT13-027 CAPITAUX, MONNAIE, BANQUES. - DISPOSITIF DE GEL DES AVOIRS (ART. L. 562-1 ET S. DU CMF) - 1) A) PORTÉE ET CHAMP D'APPLICATION - B) OBLIGATION POUR LES ORGANISMES FINANCIERS DE SE Doter DE DISPOSITIFS PRÉVENTIFS - EXISTENCE - C) CHAMP DES OPÉRATIONS CONCERNÉES - TRANSFERTS DE FONDS PAR MANDAT - INCLUSION, QUE LE DONNEUR D'ORDRE ET LE BÉNÉFICIAIRE DISPOSENT OU NON D'UN COMPTE AUPRÈS DE L'ORGANISME PROCÉDANT À CES TRANSFERTS - 2) SANCTION INFLIGÉE PAR L'ACPR À UNE BANQUE POUR DES MANQUEMENTS À CE DISPOSITIF - CONTRÔLE DU JUGE SUR SA PROPORTIONNALITÉ - A) MODALITÉS [RJ1] - B) ESPÈCE.

CETAT13-07 CAPITAUX, MONNAIE, BANQUES. - DISPOSITIF DE GEL DES AVOIRS (ART. L. 562-1 ET S. DU CMF) - 1) PORTÉE ET CHAMP D'APPLICATION - 2) OBLIGATION POUR LES ORGANISMES FINANCIERS DE SE Doter DE DISPOSITIFS PRÉVENTIFS - EXISTENCE - 3) CHAMP DES OPÉRATIONS CONCERNÉES - TRANSFERTS DE FONDS PAR MANDAT - INCLUSION, QUE LE DONNEUR D'ORDRE ET LE BÉNÉFICIAIRE DISPOSENT OU NON D'UN COMPTE AUPRÈS DE L'ORGANISME PROCÉDANT À CES TRANSFERTS.

CETAT52-045 POUVOIRS PUBLICS ET AUTORITÉS INDÉPENDANTES. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES. - ACPR - SANCTION INFLIGÉE À UNE BANQUE POUR DES MANQUEMENTS AU DISPOSITIF DU GEL DES AVOIRS - CONTRÔLE DU JUGE SUR SA PROPORTIONNALITÉ - 1) MODALITÉS [RJ1] - 2) ESPÈCE.

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 21 février et 17 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société anonyme La Banque Postale (LBP) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 21 décembre 2018 par laquelle la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a prononcé à son encontre un blâme ainsi qu'une sanction pécuniaire d'un montant de 50 millions d'euros ;

2°) à titre subsidiaire, de réformer la décision du 21 décembre 2018 de la commission des sanctions de l'ACPR en réduisant le montant de la sanction pécuniaire qui lui a été infligée ;

3°) de mettre à la charge de l'ACPR la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code monétaire et financier ;
- le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 du comité de la réglementation bancaire et financière ;
- 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 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aurélien Caron, auditeur,
- les conclusions de Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la société La Banque Postale et à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction qu'à la suite d'un contrôle diligenté par l'Autorité de contrôle

prudentiel et de résolution (ACPR) du 2 mars au 28 juillet 2017 portant sur la conformité du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme mis en oeuvre par la société La Banque Postale (LBP), qui a révélé un certain nombre de manquements s'agissant du dispositif relatif au gel des avoirs, une procédure disciplinaire a été ouverte à l'encontre de cette société. Par une décision du 21 décembre 2018, la commission des sanctions de cette autorité a prononcé à l'encontre de la société LBP un blâme ainsi qu'une sanction pécuniaire de 50 millions d'euros et ordonné la publication de cette décision sous forme nominative pendant cinq ans puis sous une forme anonyme au registre de l'ACPR. La société LBP demande l'annulation de cette décision et, à titre subsidiaire, la réduction du montant de la sanction pécuniaire qui lui a été infligée.

Sur la caractérisation des manquements :

En ce qui concerne le grief relatif aux lacunes du dispositif de détection des opérations de " mandats cash " nationaux effectuées au bénéfice ou à la demande de personnes ou d'entités faisant l'objet d'une mesure de gel de leurs avoirs :

2. En vertu des articles L. 562-1 et suivants du code monétaire et financier, tant dans leur rédaction antérieure au 1er juillet 2017 que postérieure à cette date, le dispositif de gel des avoirs, qui a notamment pour objet d'empêcher toute modification de leur montant, comprend, d'une part, le gel des avoirs des personnes ou des entités faisant l'objet d'une mesure de gel, dites " désignées ", et, d'autre part, l'interdiction d'effectuer tout mouvement ou transfert d'avoirs au bénéfice de ces personnes ou entités désignées. Sont tenus d'appliquer les mesures de gel et d'interdiction prises les organismes financiers assujettis aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et qui détiennent ou reçoivent des avoirs. Aux termes de l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014 du ministre des finances et des comptes publics 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, pris sur le fondement de l'article L. 511-70 du code monétaire et financier, qui reprend les dispositions du paragraphe 2.2 de l'article 11-7 du règlement du 21 février 1997 du comité de la réglementation bancaire et financière, les organismes financiers assujettis doivent se doter de dispositifs adaptés à leurs activités, leur permettant de " détecter toute opération au bénéfice

d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers ou ressources économiques ". Il résulte de ces dispositions combinées que les organismes financiers assujettis aux obligations relatives au dispositif de gel des avoirs sont tenus de se doter de dispositifs préventifs de détection des opérations de transfert d'avoirs au bénéfice ou à la demande d'une personne ou d'une entité désignée afin d'en suspendre immédiatement l'exécution.

3. En premier lieu, en estimant, après avoir relevé que les outils de filtrage de la société LBP ne permettaient pas de détecter, avant leur exécution, les opérations de " mandats cash " nationaux au bénéfice ou à la demande d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs, que la société avait enfreint les dispositions de l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014, alors même que le dispositif mis en place avait permis de détecter, après leur exécution, certains mandats effectués au bénéfice ou à la demande d'une personne ou d'une entité désignée, la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution n'a pas méconnu la portée des dispositions de cet article.

4. En deuxième lieu, si, en application des articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier dans leur rédaction applicable avant le 1er juillet 2017, les mesures de gel n'étaient susceptibles d'affecter que tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques " détenus auprès " des organismes financiers assujettis aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, alors que les articles L. 562-2 et L. 562-3 du même code dans leur rédaction applicable après le 1er juillet 2017 prévoient désormais que les autorités nationales compétentes peuvent décider le gel des fonds et ressources économiques " qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés directement ou indirectement " par des personnes ou des entités désignées, le premier alinéa de l'article L. 562-4 du même code dans sa rédaction antérieure au 1er juillet 2017 incluait expressément les mandats au titre des " avoirs de toute nature et [des] documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt ou un contrôle sur ces avoirs" susceptibles de faire l'objet d'une mesure de gel. Il résulte de ces dispositions que, tant avant qu'après le 1er juillet 2017, les fonds transférés par mandat au bénéfice ou à la demande de personnes ou d'entités désignées sont susceptibles de faire

l'objet d'une mesure de gel, alors même que le bénéficiaire et le donneur d'ordre ne disposeraient pas de compte ouvert auprès de l'organisme financier procédant à ces transferts. Par suite, en estimant que les opérations de " mandats cash " nationaux dits " hors compte " effectuées au bénéfice ou à la demande de personnes ou d'entités n'ayant pas ouvert de compte bancaire auprès de la société LBP devaient faire l'objet d'un contrôle préalable avant leur exécution, la commission des sanctions de l'ACPR n'a pas méconnu les dispositions des articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier dans leur rédaction applicable avant le 1er juillet 2017.

5. En troisième lieu, il résulte de l'instruction, en particulier du rapport de l'inspection générale de la société LBP du 2 juin 2015 et du rapport de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution du 2 novembre 2018, que les outils de filtrage mis en place par la société ne permettaient pas de détecter, avant leur exécution, les opérations de " mandats cash " nationales réalisées au bénéfice ou à la demande d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel de ses avoirs, que celle-ci dispose ou non d'un compte ouvert auprès de la banque. Si la société LBP soutient que les opérations de " mandats cash " nationales effectués à la demande de titulaires d'un compte courant postal ou d'un livret A souscrit auprès d'elle faisaient l'objet d'un contrôle de détection a priori conforme à la réglementation, elle n'apporte à l'appui de ses allégations aucun élément probant. Dès lors, le moyen tiré de ce que la décision contestée reposerait sur des faits matériellement inexacts ne peut qu'être écarté.

6. Il résulte de ce qui a été dit aux points 2 à 5 ci-dessus que, ainsi que l'a retenu la commission des sanctions qui a suffisamment motivé sa décision sur ce point, le premier grief reproché à la société LBP est établi.

En ce qui concerne le grief relatif à l'absence de mise en oeuvre par la société LBP de mesures correctrices dans un délai raisonnable :

7. Aux termes de l'article 11 de l'arrêté du 3 novembre 2014 qui reprend les dispositions de l'article 11-3 du règlement du 21 février 1997 du comité de la réglementation bancaire et financière : " Le système de contrôle des opérations et des procédures internes a notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de : / (...) f) Vérifier l'exécution dans des délais raisonnables des mesures correctrices décidées au sein des entreprises assujetties (...) ". Aux termes de l'article 38 du même arrêté : " Les entreprises assujetties mettent

en place des procédures permettant de suivre et d'évaluer la mise en oeuvre effective des actions visant à remédier à tout dysfonctionnement dans la mise en oeuvre des obligations de conformité ". Il résulte de ces dispositions que les entreprises soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sont tenues, lorsqu'un dysfonctionnement au regard des obligations de conformité ou un risque de non-conformité est identifié, non seulement de définir, sans délai, les mesures propres à remédier à ce dysfonctionnement ou à ce risque, mais également de veiller à leur mise en oeuvre ainsi qu'à leur respect.

8. En premier lieu, la commission des sanctions n'a pas méconnu les dispositions des articles 11 et 38 de l'arrêté du 3 novembre 2014 en retenant que le défaut de mise en place dans un délai raisonnable des mesures permettant de remédier au défaut de conformité détecté par la société LBP caractérisait un manquement distinct de celui fondé sur l'absence de contrôle des " mandats cash " nationaux avant leur exécution.

9. En second lieu, il résulte de l'instruction que, depuis au moins le mois de novembre 2013, soit près de quatre années avant le contrôle diligenté par l'Autorité, les organes dirigeants de la société LBP, à l'exception du comité des risques du conseil de surveillance, étaient avertis, notamment par le service de la conformité et l'inspection générale de la société, du niveau de risque élevé que le défaut de conformité au regard des obligations relatives au dispositif de gel des avoirs résultant de l'absence de contrôle des " mandats cash " nationaux avant leur exécution, faisait peser sur la banque, et qu'ils ont sciemment assumé le risque qu'entraînait le retard pris dans la correction de cette défaillance. Par ailleurs, si la société LBP se prévaut de difficultés techniques pour justifier le retard pris pour la mise en oeuvre d'actions correctrices, il résulte de l'instruction qu'à l'issue du contrôle mené par l'Autorité, des mesures opérationnelles ont été rapidement mises en place afin de procéder à un contrôle des " mandats cash " nationaux avant leur exécution. Il s'ensuit que le deuxième grief retenu à l'encontre de la société LBP par la commission des sanctions, qui a suffisamment motivé sa décision sur ce point, est établi.

En ce qui concerne le grief relatif à la transmission de données inexactes à l'ACPR :

10. Aux termes de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier : " (...) si l'une des personnes mentionnées au I de l'article L. 612-2, (...) a enfreint une disposition européenne, législative ou réglementaire au respect de laquelle l'Autorité a pour mission de veiller (...), la commission des

sanctions peut prononcer l'une ou plusieurs des sanctions disciplinaires suivantes, en fonction de la gravité du manquement (...) ". Aux termes du premier alinéa de l'article L. 612-24 du même code : " L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution détermine la liste, le modèle, la fréquence et les délais de transmission des documents et informations qui doivent lui être remis périodiquement ". Aux termes de l'article 1er de l'instruction n° 2012-I-04 du 28 juin 2012 relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment des capitaux et du financement des activités terroristes : " (...) Les établissements assujettis doivent remettre les tableaux BLANCHIMT de l'annexe à la présente instruction dans les conditions précisées aux articles 2, 3, 4 et 5 de la présente instruction : / (...) B6 - Dispositif et outils de gel des avoirs ; (...) ".

11. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution était compétente, sur le fondement de l'article L. 612-24 du code monétaire et financier, pour édicter l'instruction du 28 juin 2012. Ainsi que l'a retenu la commission des sanctions, la transmission par la société LBP, dans les tableaux transmis à l'Autorité en application des dispositions précitées de cette instruction, d'indications délibérément erronées concernant son dispositif de contrôle des " mandats cash " nationaux était constitutive d'un manquement susceptible de donner lieu à sanction.

12. Il résulte de ce qui précède que le troisième grief reproché à la société LBP par la commission des sanctions, dont la décision est suffisamment motivée sur ce point, est établi.

Sur la proportionnalité de la sanction pécuniaire :

13. Aux termes de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier : " (...) La commission des sanctions peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale à cent millions d'euros ou à 10 % du chiffre d'affaires annuel net au sens du V de l'article L. 612-40 du présent code pour les manquements (...) aux chapitres Ier et II du titre VI du livre V du présent code et aux dispositions européennes portant sur les obligations liées à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ainsi que sur les mesures restrictives (...) ".

14. Il appartient au Conseil d'Etat, saisi d'une requête dirigée contre une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, de vérifier que son montant était, à la date à laquelle elle a été infligée, proportionné à la gravité des manquements commis ainsi qu'au comportement et à la situation, notamment financière, de la personne sanctionnée.



15. En premier lieu, compte tenu de l'objet de la législation relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et de la nature des manquements reprochés, la société LBP ne peut utilement, pour contester la proportionnalité de la sanction, se prévaloir de ce qu'elle n'aurait tiré aucun profit des dysfonctionnements relevés, dans la mesure où son activité relative aux mandats en cause était déficitaire, ou de ce que ces dysfonctionnements n'auraient pas porté préjudice à ses clients. Il résulte de ce qui a été dit précédemment que la société LBP ne disposait d'aucun dispositif de contrôle des " mandats cash " nationaux avant leur exécution en violation des dispositions législatives et réglementaires relatives au dispositif de gel des avoirs, que ses organes dirigeants ont choisi, de manière délibérée, de ne pas mettre en oeuvre de mesures correctrices alors même que ce défaut de conformité avait été détecté par les services de contrôle de la société dès le mois de novembre 2013 et qu'elle a transmis des informations sciemment inexactes à l'autorité de contrôle. Il n'est, en outre, pas contesté que le comité des risques du conseil de surveillance de la société LBP n'a pas été informé du défaut de conformité lié à l'absence de filtrage a priori pour ces opérations de mandats. Eu égard à l'intérêt général impérieux de protection de l'ordre public et de la sécurité publique auquel répond la législation relative au gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, les manquements commis, tenant à un défaut de contrôle a priori des " mandats cash " nationaux, sont particulièrement graves, quand bien même n'aurait été constaté a posteriori qu'un très petit nombre d'opérations non conformes pour un très faible montant cumulé.

16. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction et il n'est d'ailleurs pas contesté que le montant de la sanction pécuniaire de 50 millions d'euros infligée, qui correspond à la moitié du montant maximum prévu par les dispositions de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier, représente environ 7 % du résultat net annuel de la société LBP pour l'année 2018, 0,5 % de ses capitaux propres et 0,9 % de son produit net bancaire.

17. Il résulte de ce qui précède qu'en égard à la gravité particulière des manquements commis, à la durée de la période durant laquelle ces manquements ont perduré, au comportement de la société et à sa situation notamment financière, la sanction pécuniaire prononcée à l'encontre de la société LBP, qui ne peut utilement se prévaloir du montant des sanctions prononcées par la commission des sanctions de l'Autorité dans d'autres affaires, ne revêt pas un caractère

disproportionné.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la société LBP n'est fondée à demander ni l'annulation de la décision de sanction qu'elle attaque ni la réduction du montant de la sanction pécuniaire qui lui a été infligée.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de la société LBP la somme de 3 000 euros à verser à l'Autorité à ce même titre. D E C I D E :

-----

Article 1er : La requête de la société La Banque Postale est rejetée.

Article 2 : La société La Banque Postale versera la somme de 3 000 euros à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société La Banque Postale, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et au ministre l'économie et des finances.

ECLI:FR:CECHR:2019:428292.20191115

---

## RÉFÉRENCE

Conseil d'État (Paris), 9ème - 10ème chambres réunies, 15 novembre 2019,  
ECLI:FR:CECHR:2019:428292.20191115. Base open data des décisions de la juridiction  
administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance :  
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000039400788>. Données sous Licence Ouverte 2.0.  
Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.