

ING BANK FRANCE
Procédure n° 2020-02

Blâme et sanction pécuniaire de
3 millions d’euros

Audience du 11 février 2021
Décision rendue le 24 février 2021

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 10 mars 2020 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 sectorielle « banque », a décidé d’ouvrir une procédure disciplinaire à l’encontre de la succursale française d’ING Bank NV (ci-après « ING France »), dont le siège social est 40, avenue des Terroirs de France 75012 Paris ;

Vu la notification des griefs du 10 mars 2020 et ses annexes ;

Vu les mémoires en défense des 1^{er} juillet, 16 octobre et 3 décembre 2020, ainsi que les documents complémentaires produits le 17 décembre 2020, par lesquels ING France (i) conteste certains griefs et demande que d’autres soient relativisés, (ii) présente les actions de remédiation qu’elle a entreprises et (iii) demande que l’audience ne soit pas publique et que la décision de la Commission soit publiée sous une forme anonyme ;

Vu les mémoires en réplique des 9 septembre et 17 novembre 2020, par lesquels le Collège, représenté par M. Pascal Durand, maintient les griefs notifiés ;

Vu le rapport du 8 janvier 2021 de M^{me} Claudie Boiteau, rapporteur, qui conclut que tous les griefs sont fondés, dont un dans un périmètre très légèrement réduit ;

Vu les courriers du 8 janvier 2021 convoquant à l’audience les parties ainsi que la direction générale du Trésor et les informant de la composition de la Commission ;

Vu le mémoire du 20 janvier 2021 par lequel ING France, en réponse au rapport du rapporteur, (i) soutient à nouveau qu’aux termes de la notification des griefs, certains faits lui sont reprochés sous plusieurs qualifications et (ii) précise les raisons pour lesquelles elle conteste le grief 3 et demande que le périmètre du grief 5 soit réduit ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 19 juillet 2019 de M^{me} Anne Juniel, Inspecteur général de la Banque de France ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L.561-8, L. 561-4-1, L. 561-5-1, L. 561-10, L. 561-10-2, L. 561-15, L. 561-32, et R. 561-12, R. 561-20, R. 561-20-2 dans leur rédaction applicable au contrôle ;

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 (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 46, 47, 49 et 58 ;

Vu le règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015, notamment ses articles 7 et 8 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, M. Laurent Jacques, M^{me} Élisabeth Pauly et M. Matias de Sainte Lorette ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 11 février 2021 :

- M^{me} Boiteau, rapporteur, assistée de M^{me} Laëtitia Havas, son adjointe ;
- M. Pierre Offret, représentant de la directrice générale du Trésor ;
- M. Durand, représentant du Collège, assisté du directeur des affaires juridiques de l'ACPR ainsi que de deux juristes de cette direction ; M. Durand a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction qui ne saurait être inférieure à 3 millions d'euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant 5 ans ;
- ING France, représentée par sa directrice de la banque de financement et d'investissement (« BFI » ou « *wholesale banking* ») et son directeur de la transformation, dont les avocats sont M^{es} Arthur Dethomas et Marine de Montecler (cabinet Hogan Lovells Paris LLP) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Ménéménis, Président, M. Jacques, M^{me} Pauly et M. de Sainte Lorette ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. ING Bank France (ci-après « ING France »), succursale française du groupe néerlandais ING Bank NV, est issue du regroupement, en 2013, des activités de banque de détail (« *retail banking* ») d'ING Direct France et des activités de BFI du groupe en France. Elle propose, d'une part, des services de banque en ligne à une clientèle de particuliers résidents fiscaux en France et, d'autre part, des prestations diversifiées à une clientèle principalement composée de grandes entreprises.

En 2019, ING France a réalisé un produit net bancaire d'environ 290 millions d'euros et un résultat net de 37 millions d'euros. Elle disposait, à la fin de cet exercice, d'environ 940 millions d'euros de fonds propres. ING France emploie environ 650 salariés.

2. ING France a fait l'objet, du 5 septembre 2018 au 8 février 2019, d'un contrôle sur place, qui a donné lieu à la signature, le 19 juillet 2019, d'un rapport de contrôle. Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sous-collège sectoriel « banque », a décidé, lors de sa séance du 13 février 2020, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie le 10 mars 2020.

I- Sur l'organisation du dispositif de LCB-FT

A. En ce qui concerne la classification des risques

3. En vertu de l'article L. 561-4-1 du CMF, les établissements assujettis sont notamment tenus d'élaborer et de mettre à jour « *une classification des risques (...) en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des*

caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds ». L'article 58 de l'arrêté du 3 novembre 2014 précise que « *La classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme prend également en compte : / - les informations et les déclarations diffusées par le Groupe d'action financière et par le ministre chargé de l'économie ; / - les informations reçues du service à compétence nationale Tracfin* ».

4. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, la classification des risques d'ING France était, au moment du contrôle sur place, incomplète et « *inopérante* » :

- l'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (ci-après « BC-FT ») pour son activité de banque de détail, réalisée dans le cadre d'exercices d'évaluation des risques produits (RCSA - « *Risk Control Self-Assessments* »), ne lui permettait pas d'appréhender de façon adaptée les risques de BC-FT liés à ses produits, notamment aux prêts à la consommation, en raison de l'absence de critères relatifs au montant des prêts accordés ou aux retraits en espèces associés, alors même que, dès 2015, dans son rapport d'activité « *Tendances et analyse* », Tracfin rappelait les risques de BC-FT associés à de telles opérations ;

- la classification des risques ne prenait pas suffisamment en compte les risques liés aux caractéristiques de la clientèle pour les activités de banque de détail et de BFI, notamment les risques liés à l'origine du patrimoine ou aux secteurs d'activité de ses clients. À titre d'exemple, l'établissement estimait que la détention d'un patrimoine issu de la vente d'un bien immobilier présentait un risque nul de BC-FT. De même, le secteur automobile n'était pas analysé comme présentant un risque particulier alors que, selon Tracfin, le commerce de véhicules est exposé à des risques particulièrement élevés de BC-FT. Dans l'activité de BFI, contrairement aux analyses alors publiées par Tracfin (cf. le rapport « *Tendances et Analyse des risques* » de 2015, page 11), les risques de BC-FT liés au secteur d'activité du client n'étaient pas suffisamment pris en compte, notamment dans les secteurs pharmaceutique, de la vente de véhicules, du transport et de la logistique (fret) et des services aux collectivités ou entreprises.

5. En premier lieu, les informations communiquées par ING France, qui reconnaît que son dispositif d'évaluation des risques était perfectible, sur les analyses effectuées dans le cadre des RCSA/PARP (processus d'approbation des nouveaux produits) ou en application d'autres procédures internes - « *Risk Appetite Statement* » ou « *Systemic Integrity Risk Assessment* » - ne répondent pas au reproche d'une absence de prise en compte des risques de BC-FT liés à son activité d'octroi de prêts à la consommation, le cas échéant suivis de retraits d'espèces, dans sa classification des risques.

En particulier, la mention, dans le RCSA/PARP, de ce que le « *risque de perte financière et de réputation [...] en cas de tentative de contournement de la réglementation par des demandes successives de prêts à la consommation d'un montant compris entre 2 000 € et 2 999 €* » était élevé ou d'un risque général d'octroi de tels prêts à des organisations terroristes, bien que montrant un début de prise en considération des risques liés à ce type de produits, ne peut suffire, en raison de son caractère général, à répondre au reproche.

Or, la Commission a déjà souligné que « (...) *tout établissement soumis aux règles de LCB-FT (doit) mettre en place une classification des risques couvrant les activités qu'il exerce et les catégories de clientèle auxquelles il s'adresse et comportant des règles pertinentes en ce qui concerne les services, opérations ou personnes porteurs de risques particuliers* » (décision n° 2016-10 *Dirham Express* du 8 novembre 2017, considérant 6). De plus, l'existence d'informations ou de recommandations publiques sur la nécessité de prendre en compte le risque d'utilisation d'un crédit à la consommation à des fins de financement du terrorisme a déjà été rappelée par la Commission (décision du 22 mars 2018 *Établissement de crédit B*, procédure n° 2017-08, considérant 8). Le caractère récent et limité de la distribution de ce type de prêts par ING France [un peu plus de (...) prêts consentis fin 2018 pour un encours de (...) millions d'euros], à une clientèle présélectionnée par un algorithme de calcul du risque, est sans incidence sur le manquement.

6. En second lieu, la poursuite ne reproche pas à ING France, qui reconnaît à ce sujet des erreurs d'appréciation, l'absence de mention de certaines caractéristiques de sa clientèle de banque de détail comme de BFI (origine du patrimoine, secteur d'activité), mais l'absence de pondération appropriée du risque de BC-FT. Ainsi que la Commission l'a rappelé, une classification des risques doit comporter non

seulement un recensement mais aussi une évaluation des risques, notamment selon les caractéristiques des clients (décision n° 2015-08, *Axa France Vie* 8 décembre 2016, considérant 13).

7. Les actions correctives mises en œuvre depuis le contrôle sur place ne sont pas de nature à remettre en cause les constats de la mission de contrôle à ce sujet. Le grief 1 est donc fondé.

B. En ce qui concerne l'établissement d'un profil de risque des relations d'affaires

8. En vertu du I de l'article L. 561-32 du CMF, les organismes assujettis déterminent, en tenant compte du volume et de la nature de leur activité ainsi que des risques présentés par leurs relations d'affaires, un profil de la relation d'affaires permettant d'exercer la vigilance constante prévue à l'article L. 561-6 du même code.

9. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, le profil de risque des relations d'affaires n'était pas établi par ING France de façon cohérente et pertinente. Ainsi, pour l'activité de banque de détail, le profil de la relation d'affaires était déterminé au moyen de deux applications informatiques sans lien entre elles : [X] qui attribuait, lors de l'entrée en relation, un profil de risque et [Y], utilisé pour la surveillance des opérations et qui déclenche des alertes. Or l'utilisation de ces deux outils pouvait conduire à l'attribution à un même client de profils de risque différents et incohérents, en raison notamment de pondérations différentes de facteurs tels que la qualité de personne politiquement exposée (ci-après « PPE ») ou la catégorie socio-professionnelle.

Par ailleurs, les profils de risque des clients, peu discriminants, ne permettaient notamment pas d'identifier les relations d'affaires présentant des risques plus élevés et nécessitant une vigilance accrue. Ainsi, l'essentiel des relations d'affaires présentait-il un profil de risque faible.

Enfin, le profil de risque établi n'avait qu'une influence limitée sur l'intensité des mesures de vigilance mises en œuvre tant en ce qui concerne les justificatifs exigés par l'établissement, lorsque le client présente un profil de risque élevé, qu'en ce qui concerne la surveillance des opérations, conduisant, le cas échéant, au déclenchement d'alertes.

10. ING France ne conteste pas les constats du rapport de contrôle sur les résultats contradictoires obtenus par l'utilisation des outils [X] et [Y].

De plus, contrairement à ce que soutient ING France, le fait qu'elle était, en tant que banque en ligne, tenue, en application de l'article L. 561-10 du CMF dans sa rédaction alors applicable, de mettre en œuvre des mesures de vigilance complémentaire pour tous les clients de son activité de banque de détail, ne répond pas au reproche du caractère insuffisamment discriminant de son dispositif.

Enfin, ING France n'apporte aucun élément de nature à contredire le reproche tiré de ce que les incohérences ci-dessus mentionnées ne permettaient pas des diligences suffisamment adaptées au profil de risque du client.

11. Les actions correctives présentées, qui ont notamment consisté en la désactivation, en octobre 2019, du calcul de score client de [Y], remplacé par celui de [X], sont sans incidence sur le grief 2, qui est fondé.

C. En ce qui concerne l'organisation et les procédures en matière de transferts de fonds

12. En vertu du I de l'article L. 561-32 du CMF et des articles 7 et 8 du règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 (ci-après le « règlement (UE) 2015/847 »), les prestataires de services de paiement (ci-après « PSP ») du bénéficiaire d'un transfert de fonds mettent en place une organisation et des procédures internes afin de lutter contre le BC-FT y compris pour (i) détecter l'absence éventuelle des informations requises sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire et (ii)

identifier un PSP qui omet de manière répétée de fournir les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire, de prendre des dispositions à son égard et d'en informer l'autorité compétente chargée de surveiller le respect des dispositions en matière de LCB-FT.

13. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, l'organisation et les procédures d'ING France au titre de son activité de banque de détail ne lui permettaient pas de détecter efficacement les informations manquantes, notamment les informations dépourvues de sens ou incomplètes sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire, en cas de transferts de fonds SEPA au bénéfice de ses clients. En outre, pour les transferts de fonds SEPA réalisés dans le cadre de cette même activité, elle ne disposait pas de procédures relatives à la détection des PSP du donneur d'ordre ou de leurs intermédiaires qui omettent de manière répétée de fournir les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire afin de prendre des mesures adaptées à leur rencontre et d'en informer l'ACPR.

14. En premier lieu, des informations dépourvues de sens ne peuvent qu'être assimilées à des informations manquantes ou incomplètes au sens et pour l'application du règlement (UE) 2015/847. Au demeurant, les Autorités européennes de surveillance ont, par leurs orientations communes, prises le 16 janvier 2018 en application de l'article 25 du règlement (UE) 2015/847, « *relatives aux mesures que les prestataires de services de paiement doivent prendre pour détecter des informations manquantes ou incomplètes sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire, ainsi que les procédures devant être mises en place pour gérer un transfert de fonds qui n'est pas accompagné des informations requises* », précisé que les informations dépourvues de sens devaient être traitées comme des informations manquantes. C'est donc au regard des dispositions du règlement (UE) 2015/847, telles que précisées par ces orientations et non au regard de ces dernières seules que, contrairement à ce que soutient ING France, les faits reprochés au titre du présent grief sont qualifiés. Il y a lieu de relever par ailleurs, ainsi que le rappelle à juste titre la poursuite, que les principes d'application sectoriels de l'ACPR relatifs aux virements de fonds, publiés en octobre 2010 mentionnaient déjà que « *les PSP sont incités à mettre en œuvre des mesures de contrôle (« filtres ») [...] des champs relatifs aux informations concernant le donneur d'ordre [...] permettant de détecter les informations manquantes, incomplètes ou clairement non pertinentes* ».

15. En deuxième lieu, comme le souligne le rapport de contrôle, la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/487 « *relève principalement du groupe* » par lequel transitent notamment les virements SEPA pour la BFI, de sorte que la succursale, qui ne traitait que la partie banque de détail, en ignorait les modalités, en méconnaissance de ses obligations.

En outre, il était seulement vérifié que les champs à remplir n'étaient pas vides, aucun contrôle n'étant effectué sur la qualité de leur contenu.

Par ailleurs, l'existence d'un contrôle, par [l'établissement de crédit A], de tous les « *virements SEPA entrants* » de la clientèle banque de détail d'ING France ne pouvait en tout état de cause dispenser celle-ci de ses obligations.

Enfin, ING France ne conteste pas l'absence, à la date du contrôle sur place, de procédure portant sur le traitement des PSP défaillants permettant, le cas échéant, de les déclarer à l'ACPR.

16. Les actions correctives annoncées, qui ont notamment pour but qu'une liste de tous les virements rejetés pour cause d'informations manquantes soit établie tous les mois puis analysée en vue d'une éventuelle communication à l'ACPR, sont sans incidence sur le grief 3, qui est entièrement fondé.

D. En ce qui concerne le dispositif de suivi et d'analyse des opérations et relations d'affaires

17. En vertu de l'article L. 561-32 du CMF, précisé par les dispositions des articles 46 et 49 de l'arrêté du 3 novembre 2014, les organismes assujettis se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse des opérations et de leurs relations d'affaires fondés sur la connaissance de leur clientèle et adaptés aux activités et risques identifiés par la classification, permettant notamment de détecter les opérations qui

constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire objet d'un examen renforcé ou d'une déclaration de soupçon (ci-après « DS »).

18. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, ING France ne disposait pas, pour son activité de banque de détail, d'un dispositif de suivi et d'analyse des opérations et relations d'affaires tenant compte des éléments de connaissance des clients, de leurs activités et des risques identifiés par la classification des risques, lui permettant notamment de détecter des opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires. Ce dispositif présentait d'importantes lacunes dont :

- l'absence, au sein de l'outil [Y], de scénario couvrant les crédits à la consommation, notamment les risques liés aux remboursements anticipés, et de scénario permettant de détecter les clients utilisant leurs comptes de dépôt à des fins professionnelles ;

- la mauvaise prise en compte du profil de risque des clients, qui ne permettait pas d'adapter le degré de surveillance des opérations réalisées, en raison d'un mauvais paramétrage du seuil de déclenchement des alertes ;

- un système défaillant pour la surveillance des opérations atypiques, qui déclenchait des alertes uniquement en cas de répétition de telles opérations ;

- le manque de fiabilité de l'outil de surveillance, qui a conduit à ce qu'à la suite d'une erreur informatique, les opérations réalisées les 3 et 4 août 2017 n'ont pas déclenché d'alertes.

19. ING France admet que son dispositif présentait des lacunes à la date du contrôle sur place. Ainsi, son outil [Y] n'intégrait aucun des scénarios dont l'absence lui est reprochée par la poursuite.

De plus, les incohérences entre les scores de risque calculés par [Y] et par [X] rendaient inefficace le dispositif de surveillance de l'établissement, même si des alertes étaient déclenchées quand le score [Y] du client dépassait un certain seuil.

Par ailleurs, s'agissant de la détection d'opérations atypiques uniques, l'existence de trois scénarios relatifs aux comptes dormants, dont ING France souligne qu'ils peuvent déclencher des alertes dès la première opération, n'est pas de nature à répondre au grief qui s'analyse nécessairement comme portant sur les carences affectant le suivi des comptes actifs.

Enfin, les explications données par ING France sur les motifs de la défaillance technique reprochée, en raison de laquelle 600 000 opérations n'ont finalement pas pu être analysées, faute d'avoir été chargées dans [Y], peuvent permettre de comprendre les circonstances dans lesquelles cette défaillance s'est produite, sans pour autant la justifier.

20. Les actions correctives mentionnées par ING France, qui ont notamment consisté en un enrichissement des scénarios dans [Y], sont, en raison de la date à laquelle elles ont été mises en œuvre, sans incidence sur le grief 4, qui est entièrement fondé.

II- Sur la mise en œuvre des obligations de vigilance

A. En ce qui concerne l'obligation de connaissance actualisée de la clientèle

21. En vertu du I de l'article L. 561-5-1 et de l'article R. 561-12 du CMF, les organismes assujettis doivent, avant d'entrer en relation d'affaires, recueillir et analyser les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent. Ces éléments d'information doivent être actualisés pendant toute la durée de la relation d'affaires.

22. Selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, en premier lieu, le recueil par ING France des éléments de connaissance de ses clients en relation d'affaires était lacunaire. Ainsi, sur un échantillon de 66 dossiers examinés par la mission de contrôle, 16 dossiers (dossiers 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.16) ne comportaient aucune information relative au fonctionnement envisagé des comptes de dépôts. En outre, pour les clients

présentant un profil de risque élevé, l'établissement n'exigeait aucun document justificatif, notamment sur l'origine et la répartition du patrimoine, à l'appui de la fiche de renseignements complémentaires (« fiche DRC »).

En second lieu, ING France n'avait pas mis en place de mesures efficaces permettant l'actualisation des dossiers clients, à l'occasion notamment d'événements significatifs.

23. En premier lieu, s'agissant des éléments de connaissance de la relation d'affaires, pour 7 des 16 dossiers mentionnés par la poursuite, ING France indique, sans être contredite, qu'elle avait, au moment de l'ouverture du compte courant, postérieure à celle d'un « Livret d'épargne Orange » à l'occasion de laquelle ces éléments n'avaient pas été recueillis, demandé des informations sur le fonctionnement envisagé du compte et elle produit les pièces correspondantes (dossiers 5.2, 5.4, 5.6, 5.7, 5.8, 5.14 et 5.15). Pour ces dossiers, aucun manquement ne peut donc être retenu.

Cependant, il appartient aux organismes assujettis, en application des dispositions de l'article R. 561-12 du CMF, précisées par les lignes directrices de l'ACPR de 2012 sur la relation d'affaires et le client occasionnel (§18), puis par les lignes directrices relatives à l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance de la clientèle, publiées par l'ACPR en décembre 2018, de recueillir des informations adaptées au niveau de risque de leurs relations d'affaires. Cette obligation implique notamment, ainsi que l'a rappelé la Commission (décision du 8 novembre 2017 *Dirham Express* procédure n° 2016-10, considérant 27), lorsque le risque est élevé, que ces informations, qui portent notamment sur l'origine et la destination du patrimoine, soient fiables et donc justifiées par des éléments suffisants. Or, il est constant que les justificatifs permettant notamment d'attester l'origine et la répartition du patrimoine n'étaient pas, selon le courrier-type d'envoi de la fiche de demande de renseignements complémentaires (« fiche DRC »), présentés comme obligatoires. Dans ces conditions, le reproche d'une connaissance lacunaire des clients en relation d'affaires est fondé.

24. En second lieu, le défaut d'actualisation des dossiers clients, qui n'est pas contesté, constitue un manquement grave aux obligations en matière de connaissance du client, détecté par l'audit interne de l'établissement, qui avait dès 2017 formulé à ce sujet une recommandation de niveau de risque élevé.

25. Les actions correctives mises en place, qui ont notamment consisté en la définition de « *Nouvelles diligences KYC* », en application desquelles les éléments de connaissance du client en relation d'affaires sont actualisés selon une périodicité variant selon son profil de risque ou lors d'événements déclencheurs, postérieures à la mission de contrôle, sont sans incidence sur le grief 5, qui est donc fondé dans un périmètre légèrement réduit ainsi qu'il a été dit (cf. *supra* point 23).

B. En ce qui concerne la détection des personnes politiquement exposées et la mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires requises

26. En vertu de l'article R. 561-20-2 du CMF, « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 définissent et mettent en œuvre des procédures, adaptées aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquelles elles sont exposées, permettant de déterminer si leur client, ou son bénéficiaire effectif, est une personne mentionnée au 2° de l'article L. 561-10 [i.e. une personne politiquement exposée] ou le devient au cours de la relation d'affaires. / Lorsque le client, ou son bénéficiaire effectif, est une personne mentionnée au 2° de l'article L. 561-10 ou le devient au cours de la relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 à L. 561-6, appliquent les mesures de vigilance complémentaires (...)* ».

27. Selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, dans 19 cas, la qualité de personne politiquement exposée (ci-après « PPE ») du client n'avait pas été détectée par ING France : dossiers 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18 et 6.19.

Par ailleurs, ING France ne disposait pas de la « fiche DRC », sur laquelle devaient être mentionnés des éléments relatifs à l'origine et à la composition du patrimoine, pour 19 des 20 dossiers de clients qualifiés de PPE en 2018 examinés par la mission.

Enfin, le risque lié à la qualité de PPE était insuffisamment pris en compte dans l'outil de surveillance [Y], ce qui ne permettait pas de renforcer les mesures de vigilance constante sur les opérations des clients relevant de cette catégorie.

28. En premier lieu, les difficultés techniques qui ont, selon ING France, affecté l'outil *Side Safe Watch* et empêché la détection de 11 des PPE mentionnées par la notification des griefs (dossiers 6.1 à 6.11) et les retards dans la mise à jour des listes de PPE établies par [l'outil Z], qui ont empêché la détection de la qualité de PPE de 8 autres clients (dossiers 6.12 à 6.19), sont sans incidence sur la caractérisation du manquement. En effet, ainsi que la Commission l'a rappelé, « *la réglementation est, dans ce domaine, prescriptive, en ce qu'elle impose la détection de toutes les PPE en relation d'affaires* » (décision *Western Union Payment Services Ireland Limited* du 10 janvier 2019, procédure n° 2017-10, considérant 21 ; voir également les décisions *Generali Vie* du 24 juillet 2015, procédure n° 2014-07 considérant 46 et *Axa France Vie* du 8 décembre 2016, procédure n° 2015-08, considérants 61 et 62). De plus, ainsi que le rappelle la poursuite, les lignes directrices relatives aux PPE publiées par l'ACPR en avril 2018 précisaient que « *lorsque l'organisme a recours à des bases de données externes, il s'assure de la pertinence et de la fiabilité des données ainsi utilisées au regard de la réglementation* » (§20).

En outre, en raison de l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2018, du décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 en vertu duquel les membres de l'organe dirigeant d'un parti ou groupement politique relèvent de la catégorie des PPE, le reproche d'un défaut de détection de cette qualité dans le dossier 6.15, constaté après le 1^{er} octobre 2018 au sujet d'un membre du bureau national d'un parti politique (dossier 6.15), peut être utilement fait par la poursuite.

29. En deuxième lieu, l'absence de « fiche DRC », non contestée par ING France, ne peut être compensée par la demande, adressée à tous les clients de la banque de détail, d'informations sur leur patrimoine quand celui-ci dépasse 500 000 euros, la qualité de PPE étant sans lien avec la détention d'un patrimoine supérieur à ce seuil.

30. En troisième lieu, ING France ne conteste pas l'insuffisante prise en compte par son outil informatique de la qualité de PPE.

31. Le grief 6 est donc entièrement fondé.

C. En ce qui concerne les défauts d'examen renforcé

32. En vertu de l'article L. 561-10-2 du CMF, les entreprises assujetties « *effectuent un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Dans ce cas, ces personnes se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie* ».

33. Selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, ING France n'a pas effectué d'examen renforcé dans 6 dossiers où elle aurait dû procéder à un tel examen (dossiers 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 et 7.6).

34. ING France admet que, dans tous ces dossiers, à l'exception de celui qui concerne les opérations du dossier 7.4, elle aurait dû procéder à un examen renforcé. Dans ce dernier dossier, les opérations enregistrées, qui comportaient des virements provenant de l'employeur de l'intéressé, la [société B], un virement de plus de 50 000 euros provenant de sa mère et des virements de l'intéressé vers sa compagne ou vers un compte qu'il avait ouvert dans les livres d'un courtier en ligne ne paraissaient pas atypiques au regard des informations détenues par ING France sur son client, notamment de son niveau de revenu. Cette partie du grief sera donc écartée.

35. Les actions correctives annoncées par ING France, notamment la refonte de sa procédure de traitement des alertes, la mise en place d'une nouvelle version de [Y] et la refonte de la procédure relative au suivi des alertes, aux examens renforcés et aux DS sont sans incidence sur le grief 7 qui est fondé, dans un périmètre réduit ainsi qu'il a été dit.

D. En ce qui concerne l'obligation de déclaration de soupçon à TRACFIN

1) Les défauts de déclaration de soupçon initiale

36. En vertu du I de l'article L. 561-15 du CMF, « *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 sont liées au financement du terrorisme* ».

37. Selon le **grief 8**, fondé sur ces dispositions, ING France n'a pas respecté ses obligations de déclaration à Tracfin dans 13 dossiers (dossiers 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11, 8.12 et 8.13).

38. Dans ces 13 dossiers, comme l'admet d'ailleurs ING France, le décalage entre les informations connues d'ING France sur la profession, les revenus et le patrimoine du client et la teneur des opérations enregistrées sur le compte de celui-ci aurait dû conduire à l'envoi d'une DS à Tracfin.

Dans la majorité des cas, les défauts de DS reprochés portent sur des comptes qui, bien qu'ouverts par des particuliers, enregistraient de nombreuses opérations avec des sociétés (dossiers 8.1 à 8.6, 8.8, 8.9, 8.10 à 8.13), notamment dans le secteur du bâtiment (dossiers 8.1 à 8.4, 8.6, 8.10 à 8.13). Dans d'autres dossiers, le client a effectué de très nombreuses transactions sur des véhicules automobiles d'occasion (dossier 8.5) ou des opérations, dont la justification économique était inconnue d'ING France, avec un autre client dont les opérations avaient été déclarées à Tracfin (dossier 8.7).

D'autres éléments auraient dû conduire à aviser Tracfin des opérations de ces clients, notamment la récurrence et les montants totaux des retraits d'espèces enregistrés sur les comptes (dossiers 8.3, 8.12 et 8.13) ou encore l'émission ou la réception fréquente de chèques ou de virements de montants ronds (dossiers 8.7, 8.8 et 8.12).

Dans certains des dossiers, il n'a pas été tenu compte des alertes déclenchées par le logiciel [Y], qui ont été classées sans suite (dossiers 8.6, 8.8 et 8.10). Dans un cas, 25 alertes ont été classées sans suite alors que le comité d'ING France en charge de la conformité avait conclu à un usage professionnel du compte et qu'un courrier avait été adressé à l'intéressé lui demandant de cesser l'utilisation professionnelle de son compte et précisant qu'à défaut « *ING serait dans l'obligation de mettre un terme à la relation d'affaires dans un délai de deux mois* ». Aucune DS n'a ensuite été effectuée alors même que ce courrier n'a été suivi d'aucune modification dans le fonctionnement du compte (dossier 8.6).

Enfin, ni l'exercice par Tracfin de son droit de communication ni la réception de réquisitions judiciaires n'ont entraîné d'analyse du fonctionnement des comptes concernés ni de DS sur les opérations des clients détenteurs de ces comptes, afin de compléter l'information de Tracfin ou de l'autorité judiciaire (dossiers 8.6, 8.9 et 8.10).

39. ING France fait état des améliorations apportées à sa procédure relative au traitement des alertes, aux examens renforcés et aux DS. Celles-ci étant intervenues après la fin du contrôle sur place sont sans incidence sur le grief 8, qui est entièrement fondé.

2) Les défauts de déclaration de soupçon complémentaire

40. En vertu de l'IV de l'article L. 561-15 du CMF, « *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.* »

41. Selon le **grief 9** fondé sur ces dispositions, ING France n'a pas respecté ses obligations de déclaration complémentaire à Tracfin dans 7 dossiers (dossiers 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, et 9.7).

42. Dans ces 7 cas, des opérations analogues à celles qui avaient motivé un envoi à Tracfin, portant sur des montants significatifs, ont été à nouveau enregistrées sur les comptes du client. Pourtant, aucune DS complémentaire n'a été adressée à Tracfin, alors même que, dans certains dossiers, des alertes [Y] avaient été déclenchées (dossiers 9.1 et 9.6).

43. Sans contester le grief, ING France fait état des améliorations qui ont été mises en place et qui ont, ainsi que cela a été indiqué, porté à la fois sur son outil [Y] et sur ses procédures. Ces améliorations, postérieures au contrôle sur place, sont sans incidence sur le grief 9, qui est fondé.

III- Sur le dispositif de gel des avoirs

44. En vertu de l'article 47 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *Les entreprises assujetties se dotent également de dispositifs adaptés à leurs activités 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 et ressources économiques.* »

45. Selon le **grief 10**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle sur place, le dispositif de détection des personnes soumises à une mesure de gel des avoirs mis en place par ING France ne prenait pas en compte le nom des tuteurs ou des curateurs des majeurs protégés et ne portait pas sur le nom de naissance des clients, mais uniquement sur leur nom d'usage.

46. ING France, sans contester le grief, dont elle souligne la portée limitée, estime qu'elle disposait, au moment du contrôle sur place, d'un dispositif de gel des avoirs efficace.

47. Les actions correctives présentées, qui ont consisté en une intégration dans le dispositif de filtrage d'ING France des éléments manquants, effectuées après la mission de contrôle, sont sans incidence sur le grief 10, qui est fondé.

*

* *

48. Il résulte de ce qui précède qu'au moment du contrôle sur place, la classification des risques d'ING France était incomplète et inefficace (grief 1) et son dispositif de suivi de ses relations d'affaires (grief 2) et de leurs opérations (grief 4) présentait de graves carences, de même que son organisation et ses procédures en matière de transferts de fonds (grief 3). L'actualisation de la connaissance des clients était insuffisante (grief 5), de même que la détection des PPE et la mise en place de mesures de vigilance appropriées pour cette catégorie de clientèle (grief 6). Pour la mise en œuvre de ses obligations de vigilance, de nombreuses insuffisances ont été relevées, qu'il s'agisse de manquements à l'obligation d'effectuer un examen renforcé (grief 7) ou de manquements à l'obligation d'adresser à Tracfin une DS,

initiale (grief 8) ou complémentaire (grief 9). Enfin, la détection des personnes faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs n'était pas pleinement efficace (grief 10).

49. Ces manquements constituent des carences importantes et révèlent que le dispositif LCB-FT d'ING France était globalement défaillant. Or, ING France est un grand établissement de crédit, qui ne pouvait ignorer ni les risques que présentaient en ce domaine ses activités ni les obligations auxquelles il a manqué.

50. ING France souligne qu'à plusieurs reprises, les mêmes faits lui sont reprochés sous plusieurs qualifications. À cet égard, il convient de rappeler que le principe *non bis in idem* ne fait pas obstacle à ce que, dans le cadre d'une même poursuite conduisant à une même décision de sanction, plusieurs manquements distincts puissent résulter de mêmes faits. En outre, certains faits, dont ING France soutient qu'ils lui sont reprochés à plusieurs reprises, s'analysent en réalité comme la conséquence d'autres carences précédemment reprochées par la notification des griefs : il en est ainsi de certaines défaillances de son système de surveillance des opérations (deuxième branche du grief 4) qui apparaissent comme le résultat des carences affectant le dispositif de détermination du profil de risque des clients (première et troisième branches du grief 2), avec lesquelles elles ne se confondent cependant pas. Il sera toutefois tenu compte de ce que, dans certains cas, plusieurs manquements résultent des mêmes faits (voir sur ce point : Conseil d'État, 6 novembre 2019, n° 418463, point 18).

51. Par ailleurs, il sera également tenu compte, pour fixer la sanction dans le respect du principe de proportionnalité, des actions correctives mises en œuvre par ING France, notamment dans le cadre d'un vaste plan de remédiation, dénommé « *Plan de renforcement LCB-FT* », au titre duquel 26 millions d'euros ont été dépensés en 2019 et 2020, dont plus de 12 millions d'euros en investissements structurels. Il convient cependant de relever que si ces actions – dont l'ampleur exacte et l'efficacité devront être vérifiées – sont importantes, elles apparaissent tardives, au regard de l'ancienneté de l'implantation en France de cette succursale et de ce que certaines carences de son dispositif avaient été détectées antérieurement à la mission de contrôle.

52. Les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur gravité ainsi que des éléments d'aggravation et d'atténuation ci-dessus mentionnés, le prononcé d'un blâme et il y a lieu, eu égard à la situation financière d'ING France, de prononcer en outre à son encontre une sanction pécuniaire de 3 millions d'euros.

En l'absence d'éléments de nature à établir qu'une publication sous forme nominative lui causerait un préjudice disproportionné et qu'elle méconnaîtrait, en l'espèce, l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle elle répond et les intérêts de l'organisme mis en cause, il y a lieu de publier la présente décision au registre de l'ACPR sous forme nominative, pendant une durée de cinq ans. Elle y sera ensuite maintenue sous une forme non nominative.

*
* *

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l’encontre d’ING Bank France un blâme et une sanction pécuniaire de 3 millions d’euros (trois millions d’euros).

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l’ACPR pendant 5 ans sous une forme nominative, puis sous une forme ne permettant pas d’identifier ING Bank France, et pourra être consultée au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission
des sanctions

[Alain Ménéménis]

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.