

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION DES SANCTIONS : SANCTIONNER LES MANQUEMENTS

La Commission des sanctions est chargée de sanctionner les manquements aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux établissements assujettis. Elle se prononce en toute indépendance sur les affaires dont elle est saisie par le Collège de supervision après en avoir assuré l'instruction dans le respect du principe du contradictoire.

CHIFFRES-CLÉS DE L'ACTIVITÉ 2016

11
DÉCISIONS
PRONONCÉES

10,3
MOIS
de délai moyen
de traitement

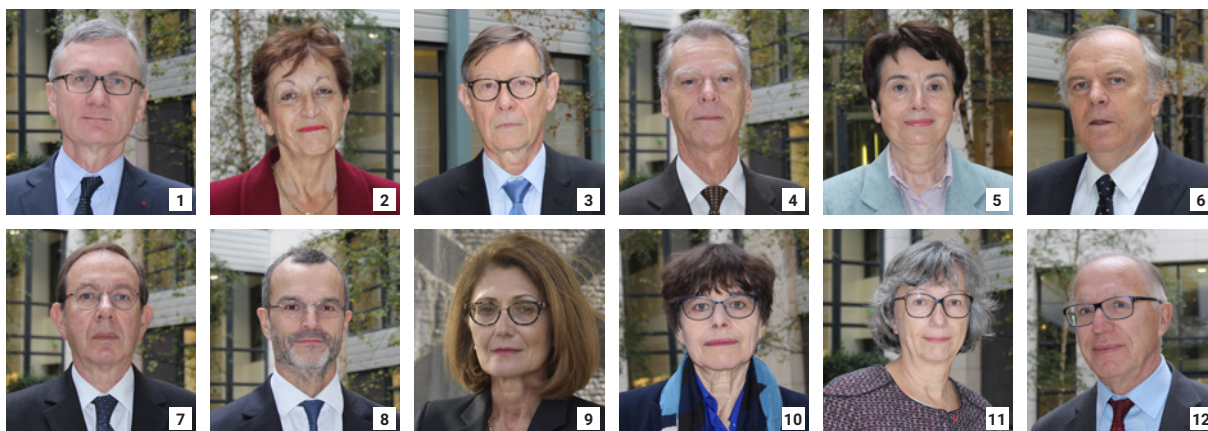


1. LES SAISINES DE LA COMMISSION EN 2016

En 2016, la Commission a été saisie de dix procédures disciplinaires, soit une de moins qu'en 2015 et 2014. On peut souligner :

- qu'à l'inverse de l'année 2015, les procédures sont majoritairement intervenues dans le secteur de la banque et qu'elles ont été dans leur majorité relatives aux obligations des organismes assujettis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) ; cinq établissements de crédit, deux changeurs manuels et un établissement de paiement ont ainsi été poursuivis pour le non-respect de ces obligations ;
- que deux affaires ont concerné la protection de la clientèle, chacune soulevant des questions qui n'avaient pas encore été portées à l'appréciation de la Commission (modalités des modifications contractuelles des contrats d'assurance sur la vie, obligations en matière de contrôle interne et de devoir de conseil d'un établissement de crédit pris en sa qualité d'intermédiaire d'assurance).

LA COMMISSION DES SANCTIONS



Sur désignation du vice-président du Conseil d'État :

M. Rémi Bouchez¹, conseiller d'État, président, et **M^{me} Monique Liebert-Champagne**², conseillère d'État, suppléante ;

M. Jean-Pierre Jouguelet³, conseiller d'État, membre titulaire, et **M. Denis Prieur**⁴, conseiller d'État, suppléant.

Sur désignation du premier président de la Cour de cassation :

M^{me} Claudie Aldigé⁵, conseillère à la Cour de cassation, membre titulaire, et **M. Yves Breillat**⁶, conseiller à la Cour de cassation, suppléant.

En raison de leurs compétences dans les matières utiles à l'exercice des missions de l'Autorité :

M. Christian Lajoie⁷, membre titulaire, et **M. Thierry Philipponnat**⁸, suppléant ;

M^{me} Claudie Boiteau⁹, membre titulaire, et **M^{me} Christine Meyer-Meuret**¹⁰, suppléante ;

M^{me} Elisabeth Pauly¹¹, membre titulaire, et **M. Francis Crédot**¹², suppléant.

2. LES DÉCISIONS RENDUES EN 2016

2.1. Nombre, nature et objet des sanctions prononcées

En 2016, comme en 2015, la Commission a prononcé onze décisions, toutes rendues sur le fond⁽¹⁾, dont une après jonction de deux procédures connexes.

Parmi ces décisions, quatre ont visé des organismes d'assurance (entreprises ou mutuelles relevant du code des assurances, une institution de prévoyance soumise au code de la sécurité sociale et un autre exerçant en libre prestation de services). Trois décisions ont été prononcées à l'encontre d'établissements de crédit, dont une après reprise d'une

procédure à la suite d'une décision du Conseil d'État. Les quatre dernières décisions ont été rendues à l'égard d'établissements de dimension plus modeste, deux intermédiaires d'assurance et deux changeurs manuels.

Sur ces onze décisions, six traitent de manquements en matière de LCB-FT, deux concernent des questions de gouvernance et trois sont relatives à la protection de la clientèle (obligations des intermédiaires en assurance, droit au compte en matière bancaire).

Dans huit cas, la Commission a prononcé un blâme et dans trois cas un avertissement. Ces peines ont été assorties de sanctions pécuniaires allant de 40 000 euros à 2,5 millions d'euros, leur montant cumulé ayant atteint 6,47 millions

d'euros contre 9,33 millions d'euros en 2015. Une seule de ces décisions a été publiée sous une forme non nominative, l'un des organismes poursuivis ayant fait l'objet d'une fusion-absorption en cours de procédure disciplinaire.

2.2 . Délais d'examen des affaires

Les affaires examinées par la Commission l'an passé ont donné lieu à des échanges nourris entre les parties avec de fréquentes demandes visant à bénéficier d'un délai supplémentaire pour produire leurs observations écrites. Néanmoins, le délai moyen de traitement a été de 10,3 mois contre 10 mois en 2015.

Au 31 décembre 2016, huit dossiers étaient encore en cours d'instruction, qui tous concernaient des saisines intervenues en 2016, le plus ancien remontant à février 2016. L'ancienneté moyenne des affaires en cours était à cette date d'un peu plus de 5 mois.

2.3. Présentation des décisions rendues en 2016

A. Questions générales et de procédure

► Principe de légalité des délits et des peines

À plusieurs reprises en 2016, la Commission a eu à faire application de la jurisprudence qui veut que la règle sur laquelle le grief est fondé soit suffisamment claire à la date des faits, de sorte qu'il apparaisse de façon raisonnablement prévisible aux professionnels concernés que le comportement litigieux constitue un manquement à leurs obligations, susceptible comme tel d'être sanctionné. La vérification du respect de cette exigence est effectuée dans le cadre d'une analyse *in concreto*, étant précisé, comme l'a jugé le Conseil d'État, dans sa décision du 20 janvier 2016 *Caisse d'épargne et de prévoyance du Languedoc Roussillon*, n° 374950⁽²⁾, que ce principe de prévisibilité ne fait toutefois pas obstacle à ce que la Commission puisse préciser la portée d'une règle à l'occasion de sa première application devant elle.

C'est ainsi que la Commission a jugé qu'étaient clairs et suffisamment prévisibles :

- les articles R. 322-53-2, R. 322-58 et R. 322-84 du Code des assurances, relatifs aux règles de gouvernance des sociétés d'assurance mutuelle ([décision société C venant aux droits de la société A, et société B du 11 mars 2016, n°s 2015-02 et 2015-03](#)) ;
- les termes « *moyens suffisants* » et « *manuels de procédure* » respectivement employés à l'article 9 et à l'article 40 du règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ([décision Société Générale du 19 mai 2016, n° 2013-04](#)) ;
- les articles R. 931-3-22 et R. 931-3-23 (anciens) du Code de la sécurité sociale interdisant, d'une part, la conclusion de toute convention rémunérée avec des proches des dirigeants relative aux opérations mises en œuvre par une institution de prévoyance et imposant, d'autre part, la gratuité des fonctions d'administrateur d'un tel organisme ([décision Crepa du 19 juillet 2016, n° 2015-11](#)) ;
- la référence au montant moyen des transactions réalisées par un changeur manuel avec des clients occasionnels pour déterminer le seuil du montant inhabituellement élevé d'une opération devant le conduire à réaliser un examen

renforcé au sens du II de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier ([décision Société d'exploitation Merson du 15 décembre 2016, n° 2016-03](#)).

► Respect des règles qui régissent la charge de la preuve en droit disciplinaire

L'année 2016 a été également marquée par des débats sur la charge de la preuve en matière disciplinaire. Faisant application des principes dégagés en la matière par la décision rendue par le Conseil d'État le 14 octobre 2015 (n° 381173), la Commission a dans certains cas estimé, au terme du débat contradictoire, que les éléments apportés par la poursuite à l'appui du grief n'étaient pas suffisants pour fonder une sanction (décision Ufifrance Patrimoine du 14 avril 2016, n° 2015-05, cons. 18, décision Société Générale du 19 mai 2016 mentionnée ci-dessus cons. 8 et décision Santiane du 22 décembre 2016, n° 2015-09, cons. 10 et 15).

B. Sur le fond

► Respect des règles de gouvernance et de fonctionnement d'organismes d'assurance

Par sa décision précitée du 11 mars 2016, la Commission a sanctionné deux organismes appartenant à un même groupe mutualiste d'assurance en raison de certains aspects de leur gouvernance. Il était reproché au premier, qui constituait la structure faitière du groupe, de ne plus disposer du nombre minimal d'adhérents que doit comporter une société de réassurance mutuelle et d'avoir octroyé à son directeur général un droit de regard sur la nomination des directeurs généraux des mutuelles membres du groupe, alors que cette prérogative était l'apanage du seul Conseils d'administration de ces dernières. Le second organisme, société mutuelle d'assurance, était mis en cause pour avoir enfreint plusieurs des règles qui régissent le fonctionnement de tels organismes, relatives notamment à la composition de l'assemblée générale et du Conseils d'administration et au droit de vote des sociétaires. Si la position antérieure de l'administration a conduit la Commission à écarter une partie des griefs au fond, elle a néanmoins sanctionné le non-respect, par ces organismes, des décisions par lesquelles ils avaient été mis en demeure de mettre fin à ces manquements.

(2) Cf. rapport d'activité 2015, p. 109.

Par ailleurs, en 2016, la Commission a, pour la première fois, rendu une décision à l'encontre d'une institution de prévoyance (IP) relevant du Code de la sécurité sociale. Elle a, dans sa décision du 19 juillet 2016 ci-dessus mentionnée, d'abord sanctionné l'attribution d'indemnités de fonction aux administrateurs membres du bureau, en rappelant que la règle de gratuité des fonctions d'administrateur d'une IP, qui découle du caractère paritaire et non lucratif de ces institutions, « ne comporte pas, s'agissant de celles-ci, les atténuations qui existent pour les sociétés d'assurance mutuelle ou les mutuelles du Code de la mutualité ». De la même façon, la Commission a ensuite estimé qu'en interdisant aux dirigeants d'IP et à leurs proches de percevoir, directement ou indirectement, toute rémunération relative aux opérations mises en œuvre par l'institution, le Code de la sécurité sociale a entendu fixer des règles de prévention des conflits d'intérêts et de désintéressement de ces dirigeants plus strictes que celles applicables à d'autres catégories d'organismes, notamment ceux régis par le Code des assurances ou le Code de la mutualité, et que cette exigence renforcée vise toutes les opérations de l'IP et non seulement l'activité d'assurance. La Commission a également précisé qu'il était sans conséquence sur le grief que les conventions litigieuses se soient *a posteriori* avérées profitables pour l'IP.

► Respect des exigences de capacité professionnelle et du devoir d'information et de conseil par les intermédiaires d'assurance

Dans sa décision précitée du 14 avril 2016, la Commission a jugé que le stage organisé par la société afin de former ses collaborateurs, dont certains ne disposaient pas de la capacité professionnelle requise, ne satisfaisait ni dans sa durée, ni dans son contenu, aux exigences imposées par la réglementation en vue de l'acquisition de la capacité de niveaux I et II. En outre, le livret de stage, incomplet, ne permettait pas à ses salariés d'attester de l'acquisition des compétences nécessaires pour pratiquer l'intermédiation en assurance.

Dans sa décision précitée du 22 décembre 2016, elle a estimé que, nonobstant l'imprécision de la réglementation relative au niveau III de capacité professionnelle, il appartenait à l'employeur de veiller à ce que la formation qui est dispensée à ses commerciaux les mette en mesure d'exercer leurs fonctions de commercialisation dans des conditions garantissant le respect des règles relatives à l'information précontractuelle, en particulier en cas de vente à distance. La Commission a également considéré comme établis plusieurs manquements au devoir de conseil : en particulier, la précision avec laquelle les commerciaux, préalablement à la souscription de contrats santé, recueillaient les éléments relatifs aux exigences et besoins du souscripteur éventuel, n'a pas été jugée suffisante pour fonder ensuite un conseil personnalisé. De même, les raisons qui motivent le conseil auraient dû être communiquées au client avec une précision suffisante.

► Respect des obligations en matière de LCB-FT par les organismes du secteur de l'assurance

À la suite des premières décisions rendues en 2015 à l'encontre d'entreprises de ce secteur, pour des manquements à leurs obligations en matière de LCB-FT, la Commission des sanctions a, à deux reprises en 2016, à nouveau sanctionné des organismes d'assurance pour des manquements de ce type.

Dans sa [décision Skandia Life du 29 juillet 2016, n° 2015-10](#), elle a relevé plusieurs carences du dispositif portant tant sur les procédures internes que sur le suivi de la relation d'affaires, ce qui s'est traduit par des manquements sérieux aux obligations de vigilance et de déclaration ; des défaillances ont également été retenues en matière de gel des avoirs. S'agissant d'une succursale d'un établissement étranger, la Commission a estimé que l'absence d'ouverture de procédure disciplinaire par le superviseur luxembourgeois à l'encontre de Skandia Life SA, au terme du contrôle qu'il a mené au siège de cette société, était sans incidence sur la procédure ouverte devant la Commission.

Pour ce qui concerne l'obligation de disposer de systèmes pertinents d'évaluation ou de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, la Commission a, dans sa [décision AXA France Vie du 8 décembre 2016, n° 2015-08](#), rappelé qu'en raison de leur nature particulière, les bons de capitalisation au porteur devaient être considérés dans la classification des risques d'un organisme d'assurance comme présentant un risque élevé de LCB-FT, y compris lorsque le client ne demande pas l'anonymat fiscal ; la Commission a aussi considéré comme une défaillance de cette classification la fixation de seuils en euros à un niveau trop élevé pour être opérationnel, mais elle n'a en revanche pas retenu les insuffisances de la classification tenant aux risques présentés par certains types de personnes morales, sauf en ce qui concerne les personnes à but non lucratif (décision précitée, cons. 14 et 21).

► Autres sanctions en matière de LCB-FT

Dans la [décision Isbank du 29 avril 2016, n° 2015-06](#), la Commission a estimé que le dispositif de LCB-FT de la succursale française d'Isbank AG présentait, à la date du contrôle sur place, de sérieuses carences relatives aux critères de distinction entre les clients occasionnels et les relations d'affaires, de même qu'au suivi et à l'analyse de la relation d'affaires. En outre, les sanctions prononcées répriment plusieurs insuffisances dans le traitement de dossiers individuels, notamment relatives au respect par l'établissement de ses obligations déclaratives, mais aussi le non-respect de la mise en demeure de mettre fin aux carences constatées.

Dans sa [décision Saxo Banque France du 28 décembre 2016, n° 2016-01](#), la Commission a précisé l'étendue de la vigilance complémentaire attendue de la part des organismes lorsque leur client n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification. À ce sujet, elle a estimé que l'utilisation d'un relevé d'identité bancaire ne s'analysait pas comme une mesure complémentaire distincte de celle relative au premier paiement en provenance d'un compte ouvert au nom du client auprès d'une banque établie dans un État de l'Union européenne ou dans un pays tiers équivalent.

Enfin, dans deux affaires concernant des changeurs manuels ([décision Quick Change du 20 juin 2016, n° 2015-07](#), et [décision Société d'exploitation Merson du 15 décembre 2016, n° 2016-03](#)), la Commission a une fois encore souligné qu'en raison de la nature même de leur activité, les changeurs manuels sont particulièrement exposés au risque de participation à des opérations de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et doivent en conséquence être très vigilants face à ce risque.

► Droit au compte

À la suite de l'arrêt du Conseil d'État *Société Générale* du 14 octobre 2015 (n° 381173)⁽³⁾, la Commission a repris l'instruction de cette affaire dans laquelle étaient reprochés à cet établissement des manquements à ses obligations en matière de droit au compte ainsi que des carences de son dispositif de contrôle interne s'y rapportant. Par sa décision

du 19 mai 2016 ci-dessus mentionnée, la Commission a considéré que la preuve du premier grief, relatif à la politique d'ouverture de compte dans le cadre du dispositif légal de droit au compte, n'était toujours pas rapportée conformément aux règles fixées par le Conseil d'État. Elle a en revanche estimé que les autres manquements reprochés, notamment relatifs aux services fournis aux bénéficiaires de ce droit et aux modalités de clôture de ces comptes, étaient établis.

3. INFORMATIONS RELATIVES AUX RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES SANCTIONS

Outre les affaires examinées en début d'année 2016, qui ont été commentées dans le précédent rapport annuel, le Conseil d'État a rendu les décisions suivantes à la suite de recours formés contre des décisions de la Commission.

3.1. L'arrêt du Conseil d'État *Cards Off* du 21 septembre 2016 (n° [389792](#))

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a rejeté le recours formé par Mutualize Corporation, en jugeant que la déduction, pour le calcul des fonds propres, des actifs incorporels, prévue par le règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 90-02 relatif aux fonds propres, était une norme prudentielle directement issue des directives communautaires et non une règle comptable. La différence de nature et

d'objectifs de ces normes implique qu'il ne puisse y avoir méconnaissance du principe d'égalité dans le traitement différent réservé aux actifs incorporels selon l'approche comptable ou prudentielle. Le Conseil d'État n'a pas non plus considéré comme disproportionnée la sanction prononcée par la Commission des sanctions⁽⁴⁾.

3.2. L'arrêt du Conseil d'État *Société State Bank of India (SBI)* du 5 octobre 2016 (n° [389377](#))

Le Conseil d'État a pareillement rejeté le recours de SBI en relevant d'abord qu'aucune atteinte irrémédiable aux droits de la défense ne résultait de ce que le rapport de contrôle avait été communiqué à l'organisme concerné en même temps que la notification des griefs, et non préalablement à l'ouverture de celle-ci. Il a estimé ensuite que les crédits

acheteurs accordés par l'établissement à des entreprises indiennes importatrices ne pouvaient, malgré leur garantie par des banques indiennes, être regardés comme des crédits interbancaires. Dès lors, le reproche tiré de l'insuffisance des diligences de la banque en matière de risque de crédit était fondé.

3.3. Les recours en cours d'instruction devant le Conseil d'État

Au 31 décembre 2016, deux décisions de la Commission faisaient l'objet de recours devant le Conseil d'État. Ils ont été respectivement formés contre la [décision Vaillance](#)

[Courtage du 20 juillet 2015 \(procédure n° 2014-11\)](#) et contre la décision ci-dessus mentionnée du 11 mars 2016 (procédures n° 2015-02 et 2015-03).

(3) Cf. rapport d'activité en 2015, p. 108.

(4) Blâme et sanction pécuniaire de 100 000 euros.