

OFFICE DES POSTES ET
TÉLÉCOMMUNICATIONS DE
NOUVELLE-CALÉDONIE
Procédure n° 2020-11

Blâme et sanction pécuniaire de
150 000 euros

Audience du 28 janvier 2022

Décision rendue le 9 février 2022

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

Vu la lettre du 23 décembre 2020 par laquelle le Président de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) informe la Commission des sanctions (ci-après la « Commission ») de ce que le Collège de supervision de l’ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en sous-collège « banque », a décidé d’ouvrir une procédure disciplinaire à l’encontre de l’Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie (OPT-NC), dont le siège est Port Plaisance - 2, rue Paul Montchovet - 98841 Nouméa cedex – Nouvelle-Calédonie ;

Vu la notification des griefs du 23 décembre 2020 et ses annexes ;

Vu les mémoires en défense des 31 mars et 30 juin 2021, par lesquels l’OPT-NC soutient (i) qu’il a longtemps existé une incertitude sur son assujettissement aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LBC-FT), puisqu’il n’est pas mentionné à l’article L. 561-2 du CMF, (ii) reconnaît les insuffisances reprochées de son dispositif de LBC-FT et de gel des avoirs et (iii) souligne les actions correctives qu’il a entreprises ;

Vu le mémoire en réplique du 7 mai 2021, par lequel le Collège, représenté par M. Pascal Durand, estime que les dispositions en vertu desquelles les obligations du titre VI du livre V du CMF sont applicables à l’OPT-NC sont claires, (ii) que tous les griefs sont fondés, (iii) les actions correctives ne pouvant conduire à les remettre en cause ;

Vu le rapport du 8 décembre 2021 de M. Matias de Sainte Lorette, rapporteur, qui conclut (i) que l’OPT-NC est tenu de respecter les obligations en matière de LBC-FT mentionnées au titre VI du livre V du CMF et (ii) que tous les griefs sont fondés, dont un dans un périmètre très légèrement réduit (grief 1) tandis qu’un autre paraît devoir être légèrement relativisé (grief 4) ;

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

Vu les informations complémentaires communiquées par l’OPT-NC en réponse au rapport du rapporteur sur la teneur et l’état d’avancement des actions de remédiation qu’il a entreprises ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de « *vérification du respect des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les services financiers de l’Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie* » (ci-après le « rapport de vérification »), signé le 8 juin 2020 par les responsables de la mission de vérification ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment le 8° de l'article 6-2 ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 561-4-1, L. 561-5, L. 561-5-1, L. 561-6, L. 561-5-1, L. 561-32, L. 745-7-2, L. 745-13, R. 561-12, R. 561-12-1, R. 561-20-2, R. 561-38, R. 561-38-3, R. 562-1, R. 745-10 et R. 745-11, dans leur rédaction en vigueur au moment des faits ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, M^{mes} Édith Sudre et Dorothée de Kermadec-Courson, MM. Thierry Philipponnat et Philippe Braghini, membres de la Commission ;

Après avoir entendu, lors de sa séance publique du 28 janvier 2022 :

- M. de Sainte Lorette, rapporteur, assisté de M^{me} Lysiane Dauphin, son adjointe ;
- M. Michaël Rigollot, représentant du directeur général du Trésor qui a déclaré ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Durand, représentant du Collège, assisté de la directrice des affaires juridiques de l'ACPR et de l'adjoint au chef du service des affaires institutionnelles et du droit public ; M. Durand a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire de 150 000 euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant cinq ans ;
- L'OPT-NC, représenté par le président de son conseil d'administration et son directeur général, dont l'avocat est M^e François Froment-Meurice, avocat à la Cour (cabinet FMA Avocat) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Ménéménis, Président, M^{mes} Sudre et de Kermadec-Courson, MM. Philipponnat et Braghini, ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. L'OPT-NC est un établissement public industriel et commercial (EPIC) qui a été transféré à la Nouvelle-Calédonie par le décret n°2002-717 du 2 mai 2002, pris en application de l'article 23 de la loi organique du 19 mars 1999. Cet office fournit, sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, des services postaux, des services de télécommunications et des services financiers.

Au titre de ces derniers, il peut, en vertu du premier alinéa de l'article L. 745-7-1 du CMF, issu de l'ordonnance n° 2004-729 du 22 juillet 2004 fixant le régime applicable aux services financiers des offices des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, offrir des prestations relatives à la mise à disposition de moyens de paiement et de transfert de fonds, comprenant notamment les chèques postaux (articles L. 745-7-3 à L. 745-7-7 du CMF), les cartes de paiement (article L. 745-7-8 du CMF), les mandats (articles L. 745-7-9 à L. 745-7-11 du code) et les envois contre remboursement (articles L. 745-7-12 à L. 745-7-15 du code). Il est ainsi, sous réserve de certaines exclusions, un prestataire de services de paiement.

Par ailleurs, il distribue le livret A (deuxième alinéa de l'article L. 745-7-1 du CMF).

L'OPT-NC a environ 160 000 clients, principalement des personnes physiques, et gère plus de 100 000 livrets d'épargne, 55 000 comptes chèques postaux et près de 120 000 cartes privatives de retrait et de paiement.

2. L'OPT-NC a fait l'objet, du 2 au 13 décembre 2019, en application de l'article L. 745-7-2 du CMF, d'une mission de vérification par l'inspection générale des finances (IGF), qui a donné lieu à la signature, le 8 juin 2020, d'un rapport de vérification. Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR,

statuant en sous-collège « banque », a décidé, lors de sa séance du 14 décembre 2020, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie le 23 décembre 2020.

I. Sur l'assujettissement de l'OPT-NC aux obligations en matière de LBC-FT

3. L'OPT-NC soutient que, alors que l'article L. 745-7-2 du CMF semble l'assujettir à toutes les dispositions du titre VI du livre V du CMF à l'exception de celles de l'article L 563-2, il a longtemps existé un doute sur ce point, au motif que l'article L. 561-2 du même code, qui énumère les catégories d'organismes assujettis aux obligations en matière de LBC-FT, ne le mentionne pas. Les divergences d'interprétation sur l'applicabilité des obligations en matière de LBC-FT résultant de cette ambiguïté expliquent les carences de son dispositif. Ce n'est que récemment que ses dirigeants ont pleinement pris conscience de la responsabilité de l'établissement dans ce domaine, ce qui a conduit à la mise en œuvre d'actions correctives de grande envergure.

4. L'article L. 745-7-2 du CMF dispose que : « *Le titre VI du livre V relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux, à l'exception de l'article L. 563-2, ainsi que le chapitre IV du titre VII du même livre sont applicables à l'office des postes et télécommunications* ». Il résulte des termes mêmes de cet article que l'OPT-NC est soumis aux obligations prévues par les dispositions qu'il mentionne, sans qu'ait d'incidence la circonstance que l'article L 561-2 du code ne le mentionne pas.

Au demeurant, en 2016, l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) a rappelé l'assujettissement de cet organisme à la réglementation dans ce domaine et cet assujettissement a à nouveau été mentionné dans un « *compte rendu des points importants de la présentation ACPR sur la LCB-FT* » du 7 mai 2019 rédigé par l'établissement.

II. Sur les griefs

A. Sur le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

1°) La classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (BC-FT)

5. En vertu de l'article L. 561-4-1 du CMF, les personnes assujetties « *définissent et mettent en place des dispositifs d'identification et d'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme auxquels elles sont exposées ainsi qu'une politique adaptée à ces risques. Elles élaborent en particulier une classification des risques en question 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* ».

6. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, la classification des risques de l'OPT-NC était, au moment du contrôle, lacunaire sur plusieurs points :

- en premier lieu, elle prenait en compte de manière insuffisante les risques liés aux produits et services offerts. Ainsi, elle ne mentionnait pas les paiements par carte *Visa*, dont le volume a pourtant été multiplié par 2,5 entre 2014 et 2018. De plus, le risque lié aux dépôts de chèques au nom de tiers n'était pas répertorié. La version de cette classification des risques en vigueur au moment du contrôle était en outre obsolète car elle faisait plusieurs fois référence aux virements vers l'étranger, activité interrompue depuis novembre 2018 ;

- en deuxième lieu, le risque géographique n'était traité que sous l'angle des virements vers l'étranger et certains pays, dont la Nouvelle-Zélande et l'Australie, n'étaient pas mentionnés, alors même que l'OPT-NC connaissait leur exposition au risque terroriste ;

- en troisième lieu, les risques liés aux caractéristiques de la clientèle étaient insuffisamment pris en compte. Ainsi, la vente de kava, plante traditionnelle océanienne, dont la matière première provient du Vanuatu, pays considéré par l'OPT-NC comme présentant un risque de BC-FT, n'y était pas mentionnée, alors que les comptes de plusieurs personnes ayant une activité de vente de kava étaient ouverts dans ses livres.

7. Tout organisme assujéti 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). Tel n'était pas le cas au sein de l'OPT-NC au moment de la vérification.

L'OPT-NC, qui se borne à indiquer avoir élaboré, avec l'assistance du cabinet [Z], une nouvelle classification des risques, diffusée le 10 mai 2021, ne le conteste pas et le grief est fondé.

Toutefois, la mention, dans la version de la classification des risques du 25 novembre 2019, du risque attaché aux virements à l'étranger, alors même que cette activité a, comme le relève d'ailleurs la classification des risques elle-même, été interrompue, ne constitue pas, par elle-même, un manquement. Le périmètre du grief doit en conséquence être très légèrement réduit.

2°) L'organisation du dispositif

8. En vertu du I de l'article L. 561-32 du CMF, les personnes assujéties doivent désigner « *en tenant compte de la taille et de la nature de leur activité, une personne occupant une position hiérarchique élevée et possédant une connaissance suffisante de leurs expositions au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme comme responsable de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (...)* ».

Les personnes mentionnées ci-dessus mettent en place un dispositif de gestion des risques permettant de détecter les personnes mentionnées au 1° et les opérations mentionnées au 3° de l'article L. 561-10 ainsi que celles mentionnées aux articles L. 561-10-2 et L. 561-15 ».

L'article R. 561-38 du même code dispose que l'organisation du dispositif de LBC-FT doit être dotée « *d'outils, de moyens matériels et humains permettant la mise en œuvre effective de l'ensemble des obligations de vigilance prévues au présent chapitre et en particulier la détection, le suivi et l'analyse des personnes et opérations mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 561-32* ».

9. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, l'organisation du dispositif de surveillance des opérations était à plusieurs égards défectueuse au moment de la vérification.

En premier lieu, le responsable de la LBC-FT, qui était placé sous l'autorité hiérarchique du directeur des services bancaires et qui rapportait au directeur général délégué en charge de la performance économique, lui-même rattaché au directeur général, n'avait pas un positionnement hiérarchique suffisamment élevé pour lui permettre de veiller efficacement à la mise en œuvre des obligations de vigilance, notamment dans le réseau d'agences, où elles sont mises en œuvre par les guichetiers et conseillers, qui sont placés sous l'autorité du directeur du réseau des ventes, dont le niveau hiérarchique est de surcroît plus élevé que celui du responsable de la LBC-FT. En outre, ce responsable a, en 2018, consacré une très faible part de son temps de travail à la LBC-FT (6,5 %), part en forte diminution par rapport aux années 2016 (50 %) et 2017 (52 %). Il en résulte que l'OPT-NC a transmis très peu de déclarations de soupçon (DS) à Tracfin.

En second lieu, les moyens matériels alloués au dispositif de surveillance des opérations - système d'information (SI) et interface [Y] - étaient insuffisants :

- tout d'abord, ce dispositif était obsolète. Les requêtes paramétrées dans le SI n'étaient pas adaptées aux risques auxquels est exposé l'OPT-NC et ne permettaient donc pas de surveiller de manière appropriée les opérations des clients. Il était en conséquence nécessaire de procéder à des contournements, via l'outil [Y], mais celui-ci ne restituait pas l'intégralité des données présentes dans le SI et les extractions réalisées ne portaient pas sur toutes les opérations. Ce dispositif ne permettait pas non plus d'intégrer la totalité des éléments de connaissance de la clientèle au moyen des fiches « KYC » mises en place en 2016.

- ce dispositif était par ailleurs inadapté, les scénarios utilisés ne couvrant pas la totalité des opérations, les paiements par carte, notamment, en étant exclus. En outre, les scénarios utilisés n'étaient pas toujours pertinents. Ainsi, le scénario « CCP 937 », utilisé pour surveiller les opérations effectuées sur les comptes, prévoyait un seuil de 500 000 XPF, alors que le montant moyen par opération en 2019 était très inférieur.

10. Les carences relevées par la poursuite, qui ne sont pas contestées par l'OPT-NC, ne permettaient à l'établissement de respecter les obligations définies par les dispositions citées au point 8. Le grief est fondé.

L'établissement se borne à souligner les actions correctives qu'il a mises en œuvre, qui ont notamment consisté en une amélioration du positionnement hiérarchique du responsable de la LBC-FT recruté en juin 2021 et en la commande, lancée au printemps 2021, de projets de développement informatiques destinés à intégrer les données des clients ainsi que des outils de filtrage, de surveillance et de *scoring* dans le SI. Ces actions sont sans incidence sur le bien-fondé du grief.

B. Sur la mise en œuvre des obligations de vigilance

1°) L'identification et la vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs des clients

11. En vertu de l'article L. 561-5 du CMF, « *avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client (...), les [organismes assujettis] :*

1° Identifient leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif au sens de l'article L. 561-2-2 ;

2° Vérifient ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit à caractère probant ».

12. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, au moment de la vérification, l'OPT-NC n'identifiait pas les bénéficiaires effectifs de ses clients et, en conséquence, ne vérifiait pas leur identité.

13. En défense, l'OPT-NC se borne à faire état d'une note interne du 10 mai 2021 sur « *la connaissance client (KYC) et le suivi de la connaissance client au cours de la relation d'affaires* », qui prévoit notamment l'identification et la vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs. Compte tenu de sa date, cette note ne peut en tout état de cause relever que d'une action corrective, dont l'effectivité devra, au demeurant, être vérifiée. Elle est sans incidence sur le grief 3, qui est fondé.

2°) La connaissance de l'objet et de la nature de la relation d'affaires

14. En vertu de l'article L. 561-5-1 du CMF, avant d'entrer en relation d'affaires, les personnes assujetties « *recueillent les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent. Elles actualisent ces informations pendant toute la durée de la relation d'affaires* ».

L'article R. 561-12 du même code dispose que ces personnes, « *1° Avant d'entrer en relation d'affaires, recueillent et analysent les éléments d'information nécessaires à la connaissance de l'objet et de la nature de la relation d'affaires ; / 2° Pendant toute la durée de la relation d'affaires, recueillent, mettent à jour et analysent les éléments d'information qui permettent de conserver une connaissance appropriée de leur relation d'affaires.*

La nature et l'étendue des informations collectées ainsi que la fréquence de la mise à jour de ces informations et l'étendue des analyses menées sont adaptés au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par la relation d'affaires ».

15. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, au moment du contrôle, l'OPT-NC recueillait les mêmes éléments de connaissance de ses clients, quelle que fût la catégorie à laquelle ils appartenaient. Ces éléments n'étaient notamment pas adaptés à la catégorie des personnes politiquement exposées

(PPE), que l'établissement classait pourtant comme présentant un risque élevé de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme (BC-FT).

Par ailleurs, l'obligation de recueillir les éléments d'information nécessaires à la connaissance de la relation d'affaires était mise en œuvre de façon partielle : (i) les informations sur les ressources des clients personnes physiques se déclarant sans profession n'étaient pas recueillies ; (ii) pour les autres clients personnes physiques, elles ne l'étaient pas systématiquement (dossier [A], ; dossier [B]) ; (iii) les informations sur la situation financière des clients personnes morales ne l'étaient pas non plus systématiquement (dossier [C]).

16. Il est constant qu'au moment de la vérification dont il a fait l'objet, l'OPT-NC n'adaptait pas les éléments de connaissance de ses clients au risque que ceux-ci présentaient et que les informations recueillies étaient parcellaires. L'obligation, pour les personnes assujetties, de disposer d'informations exactes et précises sur leurs clients en relation d'affaires, notamment sur leurs revenus et leur patrimoine, bien qu'ayant déjà été rappelée par la Commission (cf. la décision n° 2017-05, *Caisse fédérale de Crédit mutuel Nord Europe*, 17 avril 2018, considérant 27), n'était pas respectée. Le grief est donc fondé, même si les deux exemples de clients personnes physiques mentionnés par la poursuite ne sont pas de nature à l'illustrer puisqu'ils contiennent des informations sur leurs revenus.

L'OPT-NC se borne à faire état d'une série d'actions entreprises pour remédier aux carences reprochées. Il indique en particulier avoir lancé le 17 mars 2021, en relation avec un cabinet d'audit, un plan d'action visant à refondre son corpus procédural. En matière de connaissance des clients, la note du 10 mai 2021 ci-dessus mentionnée (cf. supra point 13) a été élaborée et diffusée. Elle prévoit une vigilance renforcée pour les PPE. Elle prévoit aussi le recueil de précisions sur l'environnement économique des clients sans profession et, lors de l'ouverture de tous les comptes de clients personnes physiques, l'obligation de renseigner les niveaux de revenus et de patrimoine. Elle mentionne enfin la nécessité de recueillir des informations sur la situation financière des clients personnes morales. L'OPT-NC indique par ailleurs qu'un « *projet pilote OPT-NC remédiation KYC* » pour la période du 26 janvier au 25 mars 2021 a été mis en œuvre afin d'inciter les clients à fournir les informations que l'OPT-NC doit recueillir et annonce la mise en production d'un outil KYC permettant de recenser l'ensemble des informations de connaissance client à destination des commerciaux. Ces actions sont sans incidence sur le bien-fondé du grief.

3°) L'obligation de vigilance constante

17. En vertu de l'article L. 561-6 du CMF, « *pendant toute la durée de la relation d'affaires et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, ces personnes exercent, dans la limite de leurs droits et obligations, une vigilance constante et pratiquent un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur relation d'affaires* ».

L'article R. 561-12-1 du même code impose aux personnes assujetties de mettre en œuvre « *des mesures permettant de s'assurer de la cohérence des opérations effectuées au titre d'une relation d'affaires avec la connaissance de cette relation d'affaires actualisée conformément à l'article R. 561-12. Ces mesures doivent notamment permettre de s'assurer que les opérations effectuées sont cohérentes avec les activités professionnelles du client, le profil de risque présenté par la relation d'affaires et, si nécessaire, selon l'appréciation du risque, l'origine et la destination des fonds concernés par les opérations. Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont en mesure de justifier auprès des autorités de contrôle de la mise en œuvre de ces mesures et de leur adéquation au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par la relation d'affaires* ».

18. Selon le **grief 5**, fondé sur ces dispositions, au moment de la vérification, l'OPT-NC ne respectait pas totalement son obligation de vigilance constante.

En premier lieu, les signalements transmis au service du contrôle interne et des risques (CIR) par le centre financier de Nouméa (CFN) ou les agences n'étaient pas systématiquement analysés. Ainsi, huit des 32 signalements transmis en 2019 qui ont fait l'objet de commentaires tels que « *RAS* » ou « *CIR*

ok » auraient dû donner lieu à une analyse, l'OPT-NC ne disposant pas d'éléments suffisants pour justifier la cohérence de l'opération avec le profil du client (1. fiche n° 72019 ; 2. fiche n° 122019 ; 3. fiche n° 252019 ; 4. fiche n° 262019 ; 5. fiche n° 312019 ; 6. fiche n° 422019 ; 7. fiche n° 432019 ; 8. fiche n° 522019).

En deuxième lieu, l'OPT-NC ne s'assurait pas systématiquement de la cohérence des opérations de retrait et de versement d'espèces, qui présentent pourtant un risque élevé de BC-FT : ainsi, 37 retraits d'espèces supérieurs à 100 000 XPF et 21 versements d'espèces, dont l'OPT-NC ne pouvait examiner la cohérence avec les informations qu'elle détenait au sujet des clients faute d'informations suffisantes, ont été exécutés.

En troisième lieu, l'établissement ne tenait pas compte des réquisitions judiciaires reçues pour adapter ses mesures de vigilance à l'égard de sa clientèle.

19. L'OPT-NC ne conteste pas les manquements relevés par la poursuite. Le grief est fondé.

L'établissement se borne à indiquer que la « note réglementaire » du 10 mai 2021 comporte des instructions sur « les mesures de vigilance et les examens renforcés » qui doivent pallier les carences relevées par la vérification dont il a fait l'objet. Cette mesure corrective, dont l'effectivité devra au demeurant être vérifiée, est sans incidence sur le bien-fondé du grief.

4°) La détection des personnes politiquement exposées

20. En vertu du I de l'article L. 561-32 du CMF, les entreprises assujetties « mettent en place un dispositif de gestion des risques permettant de détecter les personnes mentionnées au 2° et les opérations mentionnées au 4° de l'article L. 561-10 ».

L'article R. 561-20-2 du même code dispose que les personnes assujetties « 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 ou le devient au cours de la relation d'affaires ».

21. Selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, au moment de la vérification, la liste utilisée pour détecter les PPE, qui ne comportait que les députés et sénateurs de Nouvelle-Calédonie ainsi que des personnes exerçant des fonctions locales, ne permettait pas de détecter toutes les PPE. En outre, elle n'était pas mise à la disposition des agents en charge de l'ouverture des comptes des clients personnes physiques, ce qui ne permettait pas de détecter les PPE au moment de l'entrée en relation d'affaires.

La qualité éventuelle de PPE des bénéficiaires effectifs de ses clients personnes morales n'était pas non plus vérifiée.

22. L'obligation de mettre en place un dispositif de gestion des risques permettant notamment de détecter les PPE a été rappelée par la Commission (décision n° 2018-06, *Banque d'Escompte*, 11 juillet 2019, considérant 13). Au moment de la vérification dont il a fait l'objet, l'OPT-NC n'avait pas mis en place un tel dispositif, ce qu'il ne conteste pas. Le grief est fondé.

L'établissement se borne à faire état d'une « note réglementaire » du 10 mai 2021, intitulée « *Le filtrage* », qui traite notamment de « la détection, l'identification et l'analyse » des PPE. Cette note, qui mentionne d'ailleurs un grand nombre de points à préciser, est, en tout état de cause, sans incidence sur le bien-fondé du grief.

C. Sur le dispositif de contrôle interne

23. En vertu du II de l'article L. 561-32 du CMF, « pour veiller au respect des obligations prévues au chapitre I du présent titre, les [organismes assujettis] mettent également en place des mesures de contrôle interne ».

L'article R. 561-38-3 du même code dispose que ces organismes « *mettent en place un dispositif de contrôle interne adapté à leur taille, à la nature, à la complexité et au volume de leurs activités et doté de moyens humains suffisants* ».

En vertu de son article R. 562-1, ils « *mettent en place un dispositif de contrôle interne de la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa [gel des avoirs et interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques] dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles R. 561-38-2 à R. 561-38-9* ».

24. Selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, au moment de la vérification, les contrôles, effectués sur la base d'une note de procédure datée de 2012, étaient défectueux.

En premier lieu, ce dispositif ne permettait pas de veiller au respect de l'ensemble des obligations en matière de LBC-FT et de gel des avoirs. Les contrôles ne portaient que sur trois types d'opérations : retraits et versements, mandats et ouvertures des comptes CCP ; ils ne couvraient donc qu'une partie des activités de l'établissement et ils excluaient le gel des avoirs. De plus, l'audit interne avait constaté que les contrôles sur les ouvertures de CCP n'étaient plus réalisés et relevé, en juillet 2019, que les contrôles n'étaient que partiellement réalisés et étaient entachés de non-conformités.

En deuxième lieu, le dispositif de contrôle était inadapté à la taille de l'établissement ainsi qu'au volume de ses activités et aux risques que celles-ci présentent, selon l'analyse de Tracfin dans son étude « *Tendances et analyse des risques de BC-FT en 2017-2018* » (p.25), confirmée par l'analyse sectorielle des risques de l'ACPR publiée le 2 décembre 2019 (p.12). En effet, les contrôles dits de « *second niveau* », effectués par les correspondants du contrôle interne, « *annuellement pour les services du CFN ou tous les 2 ans dans les agences* » ou par le service CIR, étaient réalisés par des personnes chargées de fonctions opérationnelles, notamment par les chefs d'agence, ainsi placés en situation d'autocontrôle.

En troisième lieu, ce dispositif était inefficace puisque, malgré le constat de ses défaillances par l'audit interne, seules quatre de ses cinq recommandations en 2017, quatre de ses 27 recommandations en 2018 et quatre de ses 20 recommandations en 2019 avaient été mises en œuvre au moment de la vérification.

25. L'OPT-NC ne conteste pas les manquements relevés par la poursuite. Le grief est fondé.

L'établissement se borne à mentionner les actions de remédiation entreprises, qui consistent notamment en la mise en place de trois niveaux de contrôles distincts. Cette nouvelle organisation a été formalisée dans la procédure du 10 mai 2021 précédemment mentionnée. Il est prévu que sa mise en œuvre, avec l'objectif de déployer « *un contrôle permanent de second niveau indépendant* » et « *un contrôle périodique robuste dédié aux services financiers* », soit achevée fin 2023. Ces actions de remédiation sont sans incidence sur le bien-fondé du grief.

D. Sur le dispositif de gel des avoirs

26. En vertu de l'article R. 562-1 du CMF, les organismes assujettis « *mettent en place une organisation et des procédures internes pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques prévues aux articles L. 562-2, L. 562-3, L. 562-5 et L. 714-1* ».

27. Selon le **grief 8**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de détection des personnes soumises à une mesure de gel des avoirs n'était pas exhaustif, aucun filtrage des mandataires et des bénéficiaires effectifs n'étant réalisé.

28. La Commission a déjà souligné « *que la mise en place d'un dispositif efficace de gel des avoirs répond à une exigence essentielle pour les organismes assujettis, en particulier les établissements bancaires, qui sont en première ligne pour la mise en œuvre de cette législation, au titre de laquelle leur incombe une obligation de résultat* » (décision n° 2018-01 *La Banque Postale*, 21 décembre 2018, considérant 35). Le défaut d'exhaustivité de son dispositif, qui n'est pas contesté, ne permettait pas à l'OPT-NC de respecter cette obligation. Le grief est fondé.

L'établissement se borne à faire état des mesures correctives mises en œuvre, notamment de la rédaction d'une nouvelle procédure, diffusée le 20 mai 2020, qui détaille les diligences en matière de gel des avoirs afin de répondre aux insuffisances reprochées. Ces actions sont sans incidence sur le bien-fondé du grief.

*
* *

29. Il résulte de ce qui précède qu'au moment de la vérification dont l'OPT-NC a fait l'objet, son dispositif de LBC-FT présentait de graves carences affectant plusieurs de ses aspects essentiels. Ainsi, sa classification des risques était lacunaire, tant au regard des produits commercialisés que des pays vers lesquels des opérations étaient effectuées ou encore des caractéristiques de sa clientèle (**grief 1**). Son dispositif de surveillance des opérations était défaillant pour des raisons tenant à son organisation, à l'insuffisance des moyens humains qui lui étaient consacrés ainsi qu'au caractère obsolète des moyens techniques utilisés (**grief 2**). Les obligations de vigilance n'étaient en conséquence que très partiellement respectées, qu'il s'agisse de l'identification des bénéficiaires effectifs et de la vérification de leur identité, de la connaissance de l'objet et de la nature des relations d'affaires, de la vigilance constante ou de la détection des PPE (**griefs 3 à 6**).

Les défaillances du contrôle interne, parcellaire, inadapté et inefficace, contribuaient à l'état très dégradé de ce dispositif (**grief 7**).

Par ailleurs, au moment de la vérification, l'organisation du dispositif de détection des personnes soumises à une mesure de gel des avoirs ne permettait pas à l'établissement de se conformer à ses obligations dans ce domaine (**grief 8**).

30. La Commission estime cependant nécessaire de tenir compte de plusieurs circonstances particulières, afin de respecter le principe de proportionnalité des sanctions.

31. Depuis son transfert à la Nouvelle-Calédonie par l'Etat, l'OPT-NC a connu une période de grande incertitude stratégique. Constatant le caractère déficitaire de ses activités financières, l'OPT-NC a d'abord envisagé de créer une banque de plein exercice, qui aurait permis de diversifier ses produits et qui aurait pris en charge les obligations en matière de LBC-FT. Or les négociations sur ce point, qui avaient donné lieu en 2010 à la signature d'une convention de trois ans avec une banque partenaire puis à la création en 2015 d'une filiale dédiée au portage du projet (Fiposte), se sont prolongées, avant d'être interrompues en 2019.

L'établissement a alors envisagé de mettre un terme à ses activités financières. Cependant, ainsi que l'a d'ailleurs relevé le rapport de vérification, l'OPT-NC agit en réalité comme un « *service public d'aménagement du territoire* » : il est le seul à offrir des services financiers à une population souvent éloignée de l'agglomération de Nouméa, qui dispose de faibles revenus et qui, sans lui, ne serait pas bancarisée. Prenant en compte l'importance de ce rôle pour la société néo-calédonienne, l'OPT-NC a, en définitive, décidé de maintenir son activité financière. Cette décision, intervenue seulement en février 2021, s'est accompagnée de la décision de mettre à niveau son dispositif de LBC-FT.

Par ailleurs, la gouvernance de l'établissement a été marquée par une grande instabilité. Du fait des changements politiques fréquents, la composition de son conseil d'administration et, notamment sa présidence, ont changé plusieurs fois, ce qui ne pouvait favoriser la prise de décisions appropriées. Une telle instabilité ne justifie pas la persistance de carences graves en matière de LBC-FT, mais contribue à l'expliquer.

32. Il y a lieu, en outre, de tenir compte du fait que l'établissement a engagé un plan de remédiation sur trois ans, qui prévoit des dépenses très lourdes au regard du poids modeste - environ 3 % - dans son chiffre d'affaires des services financiers et au regard des pertes que ceux-ci occasionnent. Certes, ce plan a été engagé tardivement et ses effets devront être évalués avec d'autant plus de soin que, ainsi que le

relève l'OPT-NC lui-même, les caractéristiques de sa clientèle et le contexte social sont susceptibles de soulever des difficultés particulières. La volonté manifestée par l'établissement d'engager avec détermination la mise à niveau de son dispositif de LBC-FT constitue cependant un élément d'atténuation.

33. La Commission a enfin été attentive à la situation financière de l'OPT-NC. L'établissement finance depuis de nombreuses années, grâce aux résultats de son activité dans les télécommunications (de l'ordre de 45 millions d'euros par an), où il bénéficie d'un monopole, les pertes de son activité financière (de l'ordre de 15 millions d'euros par an). Cette activité continue, dans les mêmes proportions que l'activité postale d'ailleurs, à peser lourdement sur ses résultats : ceux-ci étaient encore stables en 2020 grâce à des produits exceptionnels mais les prévisions d'évolution sont défavorables. Cependant, les fonds propres de l'établissement sont encore d'un montant très significatif.

34. Compte-tenu de l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de prononcer à l'encontre de l'OPT-NC un blâme et une sanction financière d'un montant de 150 000 euros.

De plus, en l'absence d'éléments de nature à établir qu'une publication sous forme nominative causerait à l'OPT-NC un préjudice disproportionné et qu'elle méconnaîtrait, en l'espèce, l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle elle répond et ses intérêts, 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 de l'Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie un blâme et une sanction pécuniaire de 150 000 euros (cent cinquante mille euros).

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR pendant cinq ans sous une forme nominative, puis sous une forme ne permettant pas d'identifier l'Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie, 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.