

MUTUELLE DE POITIERS
ASSURANCES
Procédure n° 2022-06

Blâme et sanction financière de
600 000 euros

Audience du 26 octobre 2023

Décision rendue le 13 novembre
2023

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 19 octobre 2022 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 sa formation sectorielle de l'assurance, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société Mutuelle de Poitiers Assurances (MDPA), dont le siège social est lieu-dit Bois du Fief Clairet 86240 Ligugé ;

Vu la notification des griefs du 19 octobre 2022 ;

Vu les mémoires en défense des 13 janvier, 20 mars et 10 mai 2023, par lesquels la MDPa, sans contester les griefs, sollicite la clémence de la Commission en raison d'éléments de contexte qui l'ont notamment conduite à choisir un outil interne de filtrage qui a été à l'origine des défaillances constatées au moment du contrôle sur place, des actions correctives qu'elle a mises en œuvre et de l'attitude coopérative et proactive qu'elle a immédiatement adoptée pour mettre à niveau son dispositif ;

Vu les mémoires en réplique des 22 février et 11 avril 2023, par lesquels le Collège, représenté par M. Raoul Briet, estime que les carences constatées par la mission de contrôle sont d'une particulière gravité puisqu'elles sont relatives aux obligations en matière de gel des avoirs ;

Vu le rapport du 11 septembre 2023 de M^{me} Édith Sudre, rapporteure, qui conclut que tous les griefs sont fondés ;

Vu les courriers du 11 septembre 2023 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 observations formulées par la MDPa le 26 septembre 2023 en réponse au rapport de la rapporteure, par lesquelles elle confirme qu'elle ne conteste pas les griefs qui lui ont été notifiés, mais rappelle qu'ils doivent être tempérés par plusieurs éléments de contexte ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle signé le 21 juin 2022 ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 562-4, L. 562-4-1, R. 562-1, R. 562-3, dans leur rédaction en vigueur au moment des faits ;

Vu le code des assurances, notamment son article A. 310-8, dans sa rédaction en vigueur au moment des faits ;

Vu l'arrêté du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques (ci-après « l'arrêté du 6 janvier 2021 »), notamment ses articles 11 et 13 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, M^{mes} Gaëlle Dumortier, Claudie Boiteau, et Élisabeth Pauly ainsi que M. Thierry Philipponnat, membres de la Commission ;

Après avoir entendu, lors de sa séance publique du 26 octobre 2023 :

- M^{me} Sudre, rapporteure, assistée de M. Fabien Patris, son adjoint ;
- M. Briet, représentant du Collège, assisté de la directrice des affaires juridiques, de l'adjoint au chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, de deux juristes au sein de ce service; M. Briet a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire d'un million d'euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant 5 ans ;
- la MDPA, représentée par son directeur général, assisté de ses deux directeurs généraux-adjoints et de la directrice juridique et conformité ainsi que de la responsable de la cellule LCB-FT, dont les avocates sont M^{es} Isabelle Monin Lafin et Marie Callac (SELARL Astrée Avocats) ;

En l'absence de la direction générale du Trésor (DGT), dûment convoquée ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Ménéménis, Président, M^{mes} Dumortier, Boiteau, et Pauly et M. Thierry Philipponnat, membres de la Commission, ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Fondée en 1838, la MDPA est une société d'assurance mutuelle à cotisations variables. Exerçant son activité en France uniquement en assurance de dommages - IARD (Incendie Accidents Risques Divers) et en assurance de personnes (contrats santé individuels et collectifs, assurance accidents), elle comptait, fin 2022, près de 500 000 sociétaires, dans leur grande majorité des personnes physiques, et gérât environ 1,4 million de contrats (pour l'essentiel d'assurance automobile et de dommages aux biens). Elle a créé il y a deux ans une filiale qui commercialise des contrats de prévoyance, Pronoé Prévoyance SA, qu'elle contrôle intégralement.

La MDPA distribue la quasi-totalité de ses contrats directement par son réseau d'agents généraux. Quelques contrats sont en outre distribués par la société de courtage en assurance Barruel et Giraud dont elle détient la quasi-totalité du capital.

En 2021, elle a réalisé un résultat global de 14,6 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de 438 millions d'euros.

En 2022, elle a réalisé un résultat global de 1,9 million d'euros pour un chiffre d'affaires de 458 millions d'euros. À la fin de ce même exercice, ses fonds propres comptables s'élevaient à 258 millions d'euros.

2. La MDPA a fait l'objet, du 6 septembre 2021 au 24 janvier 2022, d'un contrôle, qui a donné lieu à la signature, le 21 juin 2022, d'un rapport (ci-après le « rapport de contrôle »). Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sa formation sectorielle de l'assurance, a décidé, lors de sa séance du 10 octobre 2022, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie par une lettre du 19 octobre 2022.

I- Les défaillances du dispositif de détection des personnes visées par une mesure de gel et des opérations au bénéfice des personnes ou entités désignées

3. En vertu du I de l'article L. 562-4-1 du CMF, « les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 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 au présent chapitre, aux articles L. 712-4 et L. 712-10 et par les règlements européens portant mesures restrictives pris en application des articles 75 ou 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que l'interdiction de contournement de ces mesures. Elles veillent à l'application de ces dispositions dans leurs succursales établies en dehors du territoire national (...) ».

L'article R. 562-1 du même code prévoit que « l'organisation et les procédures internes prévues par l'article L. 562-4-1 doivent permettre l'application sans délai des mesures de gel et d'interdiction de mise à disposition conformément à l'article L. 562-4. Cette organisation et ces procédures sont adaptées à la taille ainsi qu'à la nature de l'activité des personnes soumises à ces dispositions et prévoient des moyens matériels et humains suffisants. / Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 veillent à ce que les personnels qui participent à la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa bénéficient de formations appropriées et aient accès aux informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ou activités. Les agents mentionnés à l'article L. 523-1 et les personnes auxquelles les établissements de monnaie électronique ont recours en vue de distribuer de la monnaie électronique au sens de l'article L. 525-8 sont assimilés aux personnels des personnes mentionnées à l'article L. 521-1 pour l'application de ces dispositions. / Les personnes mentionnées à l'article L. 562-4-1 mettent en place un dispositif de contrôle interne de la mise en œuvre des obligations mentionnées à cet article dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles R. 561-38-2 à R. 561-38-9 ».

En vertu de l'article A. 310-8 du code des assurances, les entreprises d'assurance devaient se doter « (...) de dispositifs permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure restrictive spécifique ou de gel des fonds instruments financiers et ressources économiques. ». Depuis le 1er mars 2021, ces dispositions ont été abrogées et reprises en substance par l'article 11 de l'arrêté du 6 janvier 2021.

4. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, le dispositif qui avait été mis en place au moment du contrôle au sein de la MDPA ne permettait de détecter ni les personnes visées par une mesure de gel des avoirs ni les opérations au bénéfice d'une de ces personnes.

Ce dispositif était mal paramétré. En effet, il utilisait, jusqu'en décembre 2020, une correspondance orthographique exacte (« *exact match* ») entre les données d'identification détenues par l'organisme et celles des listes officielles. À titre d'exemple, deux clients dont les éléments d'identification étaient orthographiés différemment de ceux de la personne désignée mais étaient phonétiquement identiques n'ont pas été détectés ou l'ont été tardivement (dossiers A1 et A2). En outre, la MDPA n'était pas toujours en mesure de détecter immédiatement et sans délai les personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure de gel même en cas d'« *exact match* » (dossiers A3, A4 et A5). Après l'abandon de l'exigence d'une correspondance orthographique parfaite, le dispositif est resté défaillant puisqu'aucune alerte n'était déclenchée lorsque le sexe de l'individu visé par une mesure restrictive n'était pas mentionné sur les listes officielles, ce qui était le cas pour près de 50 % des personnes listées, y compris lorsque les autres données d'identification (nom, prénom et date de naissance) correspondaient à celles que détenait la MDPA (*première branche du grief*).

Par ailleurs, la MDPA n'effectuait pas systématiquement un filtrage de ses sociétaires, que ce soit lors de l'entrée en relation d'affaires ou avant l'exécution d'une opération, ce qui ne lui permettait pas

de respecter dans tous les cas son obligation de détecter toutes les personnes visées par les mesures de gel et de s'abstenir de conclure un contrat avec une personne ou entité visée par une telle mesure (cf. ci-dessous le grief 2). À titre d'illustration, la MDPA a conclu, entre le 15 et le 24 septembre 2021, quatre contrats avec une société dirigée par une personne visée par une mesure de gel (dossier A5) (*deuxième branche du grief*).

Enfin, la fréquence de filtrage des bases clients était insuffisante : annuelle entre mars 2017 et décembre 2020, elle est devenue mensuelle à partir de juin 2021, ce qui, dans les deux cas, ne permettait pas à la MDPA de respecter son obligation de détection immédiate des personnes visées par une mesure restrictive et d'empêcher sans délai l'exécution de toute opération à leur bénéfice (*troisième branche du grief*).

5. Après avoir indiqué qu'elle ne contestait pas les griefs, la MDPA soutient que les informations publiées par l'ACPR en matière de gel des avoirs, qu'il s'agisse de textes de droit souple (lignes directrices) ou des décisions de la Commission, ne définissaient pas de manière suffisamment précise ses obligations en matière de détection des personnes soumises à une mesure restrictive, dès lors, notamment, qu'il n'existe pas de « *cahier des charges réglementaire en vue de la détermination des règles de rapprochement, de la fréquence de filtrage et du taux de concordance à retenir pour l'émission d'une alerte* ».

Son argumentation ne peut être suivie.

L'impossibilité de respecter les exigences en matière de gel des avoirs en retenant un dispositif fondé sur une correspondance orthographique parfaite entre les éléments d'identité du client et ceux de la personne soumise à une mesure restrictive a été soulignée dès 2012 par la Commission (décision *Établissement de crédit A*, 24 octobre 2012, procédure n° 2011-02, p.33), qui a également estimé inappropriés, même lorsqu'un taux de concordance inférieur à 100 % est utilisé, des critères orthographiques trop stricts (décision *Banque d'Escompte* du 11 juillet 2019, procédure n° 2018-06, considérant 54). Cette position a été rappelée dans les lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs publiées en juin 2016 (§83) et mises à jour en 2019 (§72).

Par ailleurs, il incombait à la MDPA, qui est soumise en matière de gel des avoirs à une obligation de résultat, de procéder à un filtrage systématique de sa base clients lors de l'entrée en relation d'affaires et au moment d'exécuter une opération pour le compte d'un de ses sociétaires et de filtrer les opérations effectuées, comme les lignes directrices ci-dessus mentionnées le rappelaient, dans leur version publiée en 2016, en des termes dénués de toute ambiguïté : « *Il est attendu des organismes financiers qu'ils effectuent un filtrage avant toute entrée en relation d'affaires ou d'exécuter une opération occasionnelle.* » (§ 110).

Enfin, la MDPA ne peut davantage soutenir qu'il existait au moment du contrôle un doute sur la possibilité de filtrer ses bases clients selon une périodicité seulement annuelle, dès lors que la Commission a statué depuis de nombreuses années, à plusieurs reprises, sur ce sujet. Elle a par exemple considéré que « *la périodicité hebdomadaire du filtrage à la date du contrôle sur place ne permettait effectivement pas à AFV de détecter, avant l'entrée en relation d'affaires, qu'un nouveau client était une personne visée par des mesures restrictives* » (décision *Axa France Vie* du 8 décembre 2016, procédure n° 2015-08, considérant 44).

6. Le grief 1 est donc fondé.

II. Le non-respect de l'obligation de mise en œuvre sans délai des mesures de gel des avoirs et de déclaration à la direction générale du Trésor

7. En vertu de l'article L. 562-4 du CMF, les personnes assujetties au contrôle de l'ACPR sont tenues d'appliquer sans délai les mesures de gel des avoirs et les interdictions de mise à disposition et d'en informer immédiatement le ministre chargé de l'économie.

Le 1° du I de l'article R. 562-3 du CMF précise que cette information porte sur « *les fonds et ressources économiques ayant fait l'objet d'une mesure de gel* ».

8. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, la MDPA n'était pas en mesure, faute de pouvoir détecter toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs, d'informer immédiatement le ministre chargé de l'économie des contrats conclus au bénéfice de ces personnes. Ainsi, elle n'a pas immédiatement déclaré à la DGT les contrats conclus au bénéfice de trois clients faisant l'objet d'une telle mesure (dossiers A1, A6 et A7).

9. La MDPA, qui ne conteste pas le grief, explique son incapacité à détecter si certains de ses sociétaires étaient soumis à une mesure de gel des avoirs, même après qu'elle eut abandonné la fonction « *exact match* » en décembre 2020, par l'absence d'indication sur le sexe des personnes dans les listes des personnes soumises à des mesures restrictives. Elle souligne le faible nombre de clients qui n'ont pas été détectés au regard du nombre total de ses sociétaires et fait également valoir qu'aucune indemnisation n'a été directement versée aux intéressés. Elle précise enfin que, dans sa version du 25 octobre 2022, sa « *procédure interne relative au traitement des alertes relatives au gel des avoirs* » impose la communication sans délai à la DGT de tout dossier pour lequel un doute lié à une homonymie avec une personne visée par une sanction financière ne peut pas être levé.

10. Le grief 2 est fondé. Il apparaît comme la conséquence directe des carences reprochées au titre du grief 1.

III. Sur les lacunes du dispositif de contrôle interne relatif à l'application des mesures de gel et d'interdiction de mise à disposition de fonds et de ressources économiques

11. En vertu du III de l'article R. 562-1 du CMF, les organismes assujettis doivent se doter d'un dispositif de contrôle interne permettant notamment de s'assurer de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs.

L'article 13 de l'arrêté du 6 janvier 2021 prévoit que ce dispositif a notamment pour objet de vérifier « *l°que les opérations exécutées par les organismes assujettis, ainsi que leur organisation et leurs dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques sont conformes aux procédures internes qu'ils ont définies* ».

12. Selon le **grief 3**, fondé sur ces dispositions, la MDPA n'a défini qu'en septembre 2021, à la suite d'un audit effectué en juin 2020, des mesures de contrôle de second niveau lui permettant de s'assurer de l'efficacité de son dispositif de gel des avoirs. Ce dispositif reste lacunaire, dès lors qu'il se limite à la vérification de la bonne exécution des contrôles de premier niveau.

La MDPA n'a dès lors pas été en mesure de détecter les carences de son dispositif de filtrage ni les lacunes des bases de données sur lesquelles il reposait.

13. Sans contester le manquement, la MDPA souligne qu'elle estimait avoir mis en place un dispositif de contrôle interne adapté à la nature de son activité (assurance non-vie) et à la relation de proximité qu'elle entretient avec ses sociétaires. Elle indique avoir planifié dès février 2021 un contrôle permanent de second niveau et, en conséquence, effectué en 2022 « *des contrôles permanents de niveau 2 (...) sur le nouveau dispositif de gel des avoirs* ».

14. Le grief 3 est fondé.

*

* *

15. Il résulte de ce qui précède que le dispositif de la MDPA en matière de gel des avoirs était structurellement défaillant au moment du contrôle (grief 1).

En conséquence, les mesures de gel des avoirs ne pouvaient être mises en œuvre sans délai pour toutes les personnes visées par des mesures restrictives et la DGT ne pouvait être immédiatement informée (grief 2).

L'organisation du contrôle interne dans ce domaine était également défaillante (grief 3).

La Commission a donc retenu les trois griefs notifiés à la MDPA. Elle tient seulement compte du fait que les deux premiers griefs trouvent leur origine dans les mêmes faits.

16. De tels manquements sont d'une particulière gravité, « eu égard à l'intérêt général impérieux de protection de l'ordre public et de la sécurité publique auquel répond la législation relative au gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme » (Conseil d'État 15 novembre 2019 *Société La Banque Postale* n° 428292, point 15), dont la Commission a en outre souligné à plusieurs reprises qu'elle impose à tous les organismes assujettis une obligation de résultat : sans qu'ils puissent utilement regretter, comme le fait la MDPA, « l'absence de mise à disposition d'un outil mutualisé pour les filtrages des gels des avoirs au bénéfice des organismes assujettis », leur dispositif doit leur permettre de détecter immédiatement et de façon exhaustive les clients ou bénéficiaires d'opérations soumis à une mesure restrictive, d'informer sans délai la DGT et de bloquer, sans délai, les opérations pour les personnes et organismes désignés.

17. Si la MDPA soutient que le secteur de l'assurance non-vie est moins exposé au risque de financement du terrorisme ou d'autres activités criminelles que ceux de la banque et de l'assurance-vie, une telle circonstance est, en tout état de cause, sans incidence, par elle-même, sur la réalité des manquements.

18. Toutefois, il convient de souligner que la MDPA a, dès le début du contrôle sur place, marqué sa volonté de coopérer avec l'ACPR. Elle a engagé, sur une très courte période, des actions correctives, qui ont exigé des dépenses d'environ [...] d'euros et dont l'effectivité a, pour l'essentiel, été confirmée par un cabinet d'audit.

Il y a par ailleurs lieu de tenir compte, pour déterminer la sanction dans le respect du principe de proportionnalité, du fait que la MDPA est une société de taille moyenne et que, dans un contexte marqué notamment par une hausse sensible des coûts d'indemnisation, sa capacité à dégager un résultat positif en 2023 paraît plus incertaine.

19. Compte tenu de l'ensemble des éléments mentionnés aux points 15 à 18, les manquements retenus par la Commission justifient le prononcé d'un blâme et il y a lieu, eu égard à la situation financière de la MDPA, de prononcer en outre à son encontre une sanction pécuniaire de 600 000 euros.

Si la MDPA soutient qu'une publication nominative lui causerait un préjudice disproportionné et qu'elle serait à la fois de nature à fragiliser son activité, à nuire à son image et à mettre en péril ses partenariats et ses recrutements, elle n'apporte aucun élément précis de nature à établir qu'une telle publication serait susceptible de méconnaître l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle elle répond et ses intérêts ; il y a donc 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 la Mutuelle de Poitiers Assurances un blâme et une sanction pécuniaire de 600 000 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 la Mutuelle de Poitiers Assurances, 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.