

Sanction administrative du 19 juillet 2024 pour non-respect d'obligations professionnelles en matière de « de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme »

Luxembourg, le 25 septembre 2024

Décision administrative

En date du 19 juillet 2024, la CSSF a prononcé une amende d'ordre d'un montant de 40.000 euros à l'encontre de l'établissement de monnaie électronique « Dock Financial S.A. » (« **I'EME** »), autorisé en tant qu'établissement de monnaie électronique conformément aux dispositions de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement.

Cadre juridique/motivation

L'amende d'ordre a été prononcée par la CSSF en application des dispositions de l'article 2-1, paragraphe (1) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (« **Loi LBC/FT** »), lu conjointement avec les dispositions de l'article 8-4, paragraphes (1), (2) et (3) a) de la Loi LBC/FT pour non-respect d'obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (« **LBC/FT** »).

Afin de déterminer le type de sanction administrative et le montant de celle-ci, la CSSF a dûment tenu compte de tous les éléments de droit et de fait exposés et contradictoirement discutés, de la gravité et de la durée de la violation ainsi que de la situation financière de la personne morale tenue pour responsable de la violation existante au moment du contrôle sur place conformément aux dispositions de l'article 8-5, paragraphe (1) de cette loi.

Les obligations professionnelles de l'EME par rapport auxquelles les violations ont été constatées sont notamment énoncées dans les dispositions pertinentes :

- (i) de la **Loi LBC/FT**,
- (ii) du règlement grand-ducal modifié du 1er février 2010 (« **Règlement grand-ducal LBC/FT** ») détaillant certaines dispositions de la Loi LBC/FT,
- (iii) de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière (« **Loi du 19 décembre 2020** »),
- (iv) du règlement CSSF N° 12-02 modifié du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (« **Règlement CSSF 12-02** ») qui constitue une mesure d'exécution de la Loi LBC/FT, et

(v) de la circulaire CSSF 17/650 (« **Circulaire CSSF 17/650** ») concernant l'application de la Loi LBC/FT et du Règlement grand-ducal LBC/FT aux infractions primaires fiscales, dans leur version applicable au moment du contrôle sur place.

Bases légales de la publication

La présente publication est faite en application de l'article 8-6, paragraphe (1) de la Loi LBC/FT, dans la mesure où, à la suite d'une évaluation de proportionnalité, la CSSF considère que la publication sur base nominative n'est pas disproportionnée et ne compromet ni la stabilité des marchés financiers, ni une enquête en cours.

Contexte et cas importants de non-respect des obligations professionnelles identifiés

Cette amende d'ordre fait suite à un contrôle sur place effectué par la CSSF auprès de l'EME entre le 8 décembre 2021 et le 28 novembre 2022 portant sur le dispositif LBC/FT. Au cours de ce contrôle sur place, la CSSF a identifié des cas de non-respect par l'EME de ses obligations professionnelles en matière de LBC/FT qui ont notamment porté sur les points suivants :

- Une partie substantielle du portefeuille de clients de l'EME n'avait pas fait l'objet de contrôles quotidiens de type « name screening », sur une période de temps conséquente, constituant donc un non-respect de l'obligation de détecter sans délai les personnes, entités et groupes faisant l'objet de mesures restrictives en matière financière, afin de pouvoir leur appliquer les mesures restrictives requises en ligne avec toutes résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, actes de l'Union européenne (résolutions et actes directement applicables au Luxembourg) et textes réglementaires nationaux comportant des interdictions et/ou mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certains États, personnes, entités ou groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme ou d'autres embargos financiers ainsi qu'avec l'article 6 de la loi du 19 décembre 2020.

À cet égard, il s'agissait d'un non-respect des dispositions de l'article 33, paragraphe (1) et de l'article 39, paragraphe (1) du Règlement CSSF 12-02, qui prévoit la détection des personnes visées par des interdictions et mesures restrictives en matière financière ce qui constitue une obligation professionnelle essentielle pour garantir le respect des dispositions précitées.

- Bien que l'EME avait identifié des indicateurs qui généraient en tant que tels de sérieux soupçons de blanchiment de capitaux pour 11 dossiers clients, l'EME les a déclarés à la Cellule de Renseignement Financier (« **CRF** ») avec des délais substantiels, à la suite de questions formulées par la CSSF durant le contrôle sur place. Cela constituait une violation de l'obligation d'informer sans délai la CRF pour chaque fait susceptible d'être une indication de blanchiment de capitaux tel que prévu par l'article 5, paragraphe (1) a) de la Loi LBC/FT et par l'article 8, paragraphe (2) du Règlement grand-ducal LBC/FT.

- Le site internet de l'EME a fait de la publicité pour l'un de ses services en utilisant des arguments qui auraient pu encourager certaines personnes à devenir clients dans le but de dissimuler des revenus, et ainsi de se soustraire au paiement d'impôts sur ces revenus. Dans ce contexte, la CSSF a identifié certains cas où des indicateurs existaient, suggérant que des comptes clients auraient pu être utilisés pour éviter de déclarer des revenus aux autorités fiscales locales et ainsi se soustraire au paiement d'impôts et finalement blanchir ces fonds. L'EME n'avait pas examiné de manière approfondie ces indicateurs et/ou envoyé de déclarations d'opérations suspectes à la CRF, ce qui a entraîné une violation de l'article 5, paragraphe (1) a) de la Loi LBC/FT.
- Le dispositif de gouvernance interne était déficient, notamment en raison de l'insuffisance des contrôles effectués par la seconde ligne et la troisième ligne de défense.

La fonction Compliance n'était en effet pas dotée d'un personnel suffisant pour faire face à un nombre important de clients ainsi qu'aux nombreux contrôles devant être effectués. Ce manque de ressources au sein de la fonction Compliance l'empêchant de faire face de manière adéquate à ses obligations en matière de LBC/FT constituait une violation de l'article 4, paragraphe (1) de la Loi LBC/FT et de l'article 40, paragraphe (3) du Règlement CSSF 12-02.

Par ailleurs, le plan de contrôle de la fonction de Compliance n'incluait pas de contrôles sur les tâches LBC/FT externalisées à d'autres entités au sein du même groupe (tels que le traitement des alertes de type « name screening » et de contrôle des transactions, le traitement des dossiers incomplets et le contrôles des comptes refusés ou clôturés). L'absence de tels contrôles n'a pas permis à la fonction Compliance de s'assurer de la qualité des contrôles LBC/FT effectués par la première ligne de défense, entraînant une violation de l'article 39, paragraphes (6) et (7), ainsi que de l'article 42, paragraphes (1bis) et (5) du Règlement CSSF 12-02.

Il a également été relevé que le contrat d'externalisation ne comportait pas une description détaillée des mesures et procédures à mettre en œuvre pour accomplir les tâches externalisées constituant un non-respect de l'article 3-3 (5) de la loi LBC/FT et de l'article 37, paragraphe (1) du Règlement CSSF 12-02. Il manquait en outre une description détaillée de la périodicité, du contenu et du format des rapports à transmettre à l'EME dans le cadre de sa supervision.

De plus, des déficiences significatives dans le dispositif LBC/FT de l'EME n'ont pas été détectées par la fonction d'audit interne (un prestataire de services tiers), notamment celles faisant l'objet de la présente sanction administrative. Ceci constituait une violation des articles 39, paragraphe (7) et 44, paragraphe (1) du Règlement CSSF 12-02, qui insistent sur la nécessité pour la fonction d'audit interne de vérifier l'efficacité des politiques et procédures LBC/FT mises en place.

Enfin, les rapports d'audit interne démontraient un manque de compréhension des activités de l'EME et ne différenciaient pas les différentes catégories de clients (« Business-to-Consumer », « Business-to-Business » et « Business-to-Business-to-Consumer ») dans le descriptif des déficiences, ceci ayant pour conséquence que les recommandations formulées n'étaient alors pas adaptées aux catégories de clients concernés.

- L'évaluation des risques de blanchiment et de financement du terrorisme (« BC/FT ») ne prenait pas en compte tous les risques pertinents auxquels était exposée l'EME, en particulier i) le risque inhérent attribué aux établissements de monnaie électronique dans l'évaluation nationale des risques en matière de BC/FT du Luxembourg en 2020, ii) les risques en lien avec des infractions primaires fiscales, et iii) les risques liés à une partie de sa clientèle, constituant un non-respect de l'article 2-2, paragraphes (1) et (2) de la Loi LBC/FT et de l'article 4, paragraphe (1) du Règlement CSSF 12-02 qui clarifient les différentes sources et facteurs de risque à prendre en considération dans l'évaluation du risque de BC/FT.
- Dans le cadre de l'application de l'approche basée sur les risques, il a été détecté que lors de la classification des clients en fonction de leurs risques de BC/FT, l'ensemble des facteurs de risque n'étaient pas pris en considération et la pondération appliquée au risque pays n'était pas suffisamment discriminatoire, ce qui constituait un non-respect de l'article 3, paragraphe (2bis) de la Loi LBC/FT, de l'article 5, paragraphe (1) du Règlement CSSF 12-02 et du Point 2 de la Circulaire CSSF 17/650.

La CSSF a également identifié que l'EME appliquait des mesures de vigilance standard à tous ses clients, indépendamment de leur niveau de risque, entraînant une violation de l'article 3-2, paragraphe (1) de la Loi LBC/FT et de l'article 26 du Règlement CSSF 12-02, qui exigent l'application de mesures de vigilance renforcées dans des situations présentant un risque plus élevé.

L'EME n'ayant pas rencontré physiquement ses clients, et certaines garanties n'ayant pas été mises en place, il a été établi que pour certains d'entre eux, aucune mesure suffisante pour compenser le risque potentiellement plus élevé que pose une telle relation d'affaires, sans contact direct, n'a été mise en œuvre pour vérifier l'identité de ces clients ou des personnes prétendant agir en leur nom, ce qui constitue un non-respect de l'article 27 du Règlement CSSF 12-02.

- La vigilance constante appliquée au contrôle des transactions ne fonctionnait pas efficacement dans la mesure où la CSSF a constaté que certaines alertes générées avaient été clôturées sans avoir fait l'objet d'une investigation appropriée ou avec un retard conséquent, constituant ainsi une violation des articles 3, paragraphe (7) et 5, paragraphe (1) a) de la Loi LBC/FT, ainsi que de l'article 39, paragraphes (1) et (5) du Règlement CSSF 12-02, qui insistent sur l'obligation de porter une attention particulière sur les transactions inhabituellement élevées et les schémas inhabituels de transactions, et de rapidement prendre les mesures nécessaires quand une activité ou une transaction suspecte est identifiée.
- La CSSF a identifié que i) certains clients ayant une documentation « KYC » incomplète n'étaient pas adéquatement bloqués, ii) les mesures de blocages n'étaient pas systématiquement appliquées à tous les produits fournis à un même client et iii) l'implication de la fonction Compliance dans le processus de blocage et de déblocage n'était pas suffisante pour lui permettre de s'assurer du respect des obligations qui en découlent, constituant une violation de l'article 3, paragraphe (4), alinéa 4 de la Loi LBC/FT, qui prévoit notamment qu'aucune transaction ne doit être effectuée tant que les mesures de vigilance à l'égard du client concernant l'identification et la vérification de l'identité du client ou du bénéficiaire effectif n'ont pas été finalisées.

- Dans le cadre des mesures de vigilance appliquées à l'égard de la clientèle, la CSSF a identifié que l'information et la documentation sur la source des fonds engagés et les activités commerciales de certains clients avec des niveaux de risque « medium » et « high » était insuffisante, ce qui constituait un non-respect de l'article 3, paragraphe (2) d) de la Loi LBC/FT, tel que précisé par l'article 24 du Règlement CSSF 12-02, qui insiste sur l'obligation de recueillir, enregistrer, analyser et comprendre les informations sur l'origine des fonds des clients et, en fonction de l'évaluation des risques, d'obtenir des pièces probantes.