

La TUNISIAN FOREIGN BANK a formé un recours
devant le Conseil d'État contre la décision de la
Commission des sanctions du 1er mars 2013.

Par une décision du 23 décembre 2014, le Conseil d'Etat
a donné acte à la Tunisian Foreign Bank du désistement
de son recours formé contre la décision de la Commission
du 1er mars 2013.

TUNISIAN FOREIGN BANK
Procédure n° 2012-06

Blâme et sanction
pécuniaire de 700 000 euros

Audience du 26 février 2013
Décision rendue le 1^{er} mars 2013

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 17 juillet 2012 (et les pièces qui lui sont annexées) par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) informe la commission de ce que le Collège de l'ACP, statuant en sous-collège banque, a décidé, lors de sa séance du 5 juillet 2012, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la TUNISIAN FOREIGN BANK ayant son siège 19 rue des Pyramides à Paris 1^{er} (ci-après TFB), enregistrée sous le numéro 2012-06 ;

Vu la notification de griefs du 17 juillet 2012 ;

Vu les mémoires en défense des 15 octobre et 14 décembre 2012 et les pièces qui les accompagnent par lesquels la TFB répond aux griefs qui lui ont été notifiés, entend justifier auprès de la commission la prise en compte des demandes émises par le collège le 17 juillet 2012 dans le cadre du programme de rétablissement exigé par ce dernier et sollicite que la décision à intervenir ne soit pas publiée ;

Vu le courrier du 30 novembre 2012 par lequel la TFB demande que l'audience devant la commission ne soit pas publique ;

Vu les mémoires des 30 novembre 2012 et 7 janvier 2013, par lesquels M. Thierry COSTE, représentant le collège, maintient les griefs notifiés ;

Vu le rapport du 25 janvier 2013 de M. Louis VAURS, rapporteur, dans lequel celui-ci conclut au bien-fondé des griefs notifiés ;

Vu les courriers du 25 janvier 2013 convoquant les parties et les informant de la composition de la commission ;

Vu les autres pièces du dossier et notamment le rapport d'inspection du 12 avril 2012 de M. Didier DEBALS, inspecteur général de la Banque de France, à la suite du contrôle effectué sur place du 3 octobre 2011 au 6 janvier 2012 ;

Vu le Code monétaire et financier (ci-après COMOFI) ;

Vu le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 modifié, relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (ci-après règlement n° 97-02) ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACP, composée de M. Bruno MARTIN LAPRADE, Président, de MM. Yves BREILLAT, Charles CORNUT, Pierre FLORIN et Marc SANSON ;

Après avoir décidé de faire droit à la demande de l'établissement tendant à ce que l'audience ne soit pas publique et entendu, lors de sa séance du 26 février 2013 :

- M. Louis VAURS, rapporteur, assisté de M. Jean-Manuel CLEMMER et de M^{me} Aline WALEFFE, adjoints au rapporteur ;
- M. J.-F. JUERY, représentant du directeur général du Trésor, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Thierry COSTE, représentant le Collège de l'ACP, assisté de M^{me} Anne-Marie MOULIN, adjointe au directeur des affaires juridiques de l'ACP, de M^{me} Sophie LE GOFF, juriste au sein du service des affaires institutionnelles et du droit public, ainsi que de M^{me} Hassiba KAABECHE, chef du service des banques étrangères ; M. COSTE a proposé le prononcé d'un blâme assorti d'une sanction pécuniaire de 700 000 euros, dans une décision publiée de manière nominative ;
- M. Mehdi HADDAD, président-directeur général de l'établissement, assisté par M^{es} Michel BEAUSSIER et Julian COAT, avocats à la Cour ;

Les représentants de la TFB ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bruno MARTIN LAPRADE et de MM. Yves BREILLAT, Charles CORNUT, Pierre FLORIN et Marc SANSON ;

Considérant que la TFB, qui a son siège à Paris et emploie 68 salariés, exerce une activité de banque de détail à partir de quatre agences : deux à Paris (Pyramides et Belleville), une à Marseille et une à Tunis, laquelle représente à elle seule plus des deux tiers de l'activité de cet établissement ; que le secrétaire général de l'ACP a fait procéder à un contrôle sur place de la TFB qui a eu lieu entre le 3 octobre 2011 et le 6 janvier 2012 mais qui, faute d'accord conclu avec la banque centrale de Tunisie dans les conditions prévues à l'article L. 632-13 du COMOFI, n'a pu être étendu à l'agence de Tunis ; qu'à la suite du rapport de contrôle signé le 12 avril 2012 par M. Didier DEBALS, inspecteur général de la Banque de France, le sous-collège banque de l'ACP a ouvert le 5 juillet 2012 la présente procédure disciplinaire ; que les manquements reprochés seront examinés selon la répartition suivante :

1. Sur le dispositif de contrôle interne
 - 1.1. *Sur le dispositif de contrôle permanent*
 - 1.2. *Sur le dispositif de contrôle périodique*
 - 1.3. *Sur le suivi des recommandations des missions d'audit*
2. Sur l'organisation comptable

1. Sur le dispositif de contrôle interne

1.1. Sur le dispositif de contrôle permanent

Considérant qu'en vertu du a) de l'article 6 du règlement n° 97-02 susvisé, les banques doivent veiller à ce que, selon des modalités adaptées à leur taille et à la nature de leurs activités, le contrôle permanent de la conformité, de la sécurité et de la validation des opérations réalisées et du respect des autres diligences liées aux missions de la filière « risques » soit assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, par (i) certains agents, au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à cette fonction et (ii) d'autres agents exerçant des activités opérationnelles ; que le 1^{er} alinéa de l'article 9 du même règlement les oblige à

s'assurer que le nombre et la qualification des personnes réalisant ces contrôles, ainsi que les moyens mis à leur disposition, en particulier les outils de suivi et les méthodes d'analyse de risques, sont adaptés aux activités, à la taille et aux implantations de l'entreprise ;

Considérant que le grief reproche à la TFB une insuffisance des moyens dédiés au contrôle permanent pour mener à bien le contrôle des opérations et des procédures internes ; qu'en particulier, le contrôle permanent réalisé dans les agences s'est progressivement arrêté depuis fin 2010 en raison des départs et arrêts pour cause de maladie de certains collaborateurs, qui n'avaient pas été remplacés au moment du contrôle sur place ; qu'une collaboratrice de l'agence de Belleville chargée du contrôle permanent de 1^{er} niveau a été affectée à temps partiel à la mise en place du nouveau système d'information depuis avril 2010, ce qui ne lui permettait pas d'assurer pleinement sa mission à la date de la fin du contrôle sur place ; que depuis le départ du contrôleur permanent de 1^{er} niveau de l'agence de Pyramides en septembre 2011 et jusqu'à la fin du contrôle sur place, le contrôle permanent n'était plus réalisé, faute de mesures prises pour assurer ce contrôle en l'attente d'un recrutement ; qu'il en résulte que les fiches de contrôles permanents quotidiens, hebdomadaires et mensuels prévues par le manuel de procédures de contrôle interne dont s'est dotée la TFB en septembre 2009 n'avaient donné lieu à aucune remontée au siège depuis plusieurs mois, les dernières fiches de contrôle de l'agence de Belleville datant du 10 décembre 2010, celles des agences de Tunis et de Pyramides n'étant plus remplies depuis respectivement mai et avril 2011 ; qu'au siège, ces fiches n'avaient plus fait l'objet d'un contrôle de 2^e niveau depuis le départ d'un collaborateur à l'été 2011 ; qu'en outre, le responsable du contrôle interne, par ailleurs responsable du contrôle permanent, n'a pas cherché à combler ces vides, alors qu'il devait s'assurer que les procédures de vérification à réaliser par ses subordonnés étaient planifiées et correctement définies et faire des suggestions pour les améliorer ;

Considérant que la TFB, sans contester ces faits, présente les mesures de redressement prises par la nouvelle direction générale mise en place en mars 2011 ; qu'elle impute entièrement la « *quasi-paralysie* » de la fonction de contrôle interne, pourtant dévolue à 17 agents (sur les 68 que compte la banque), à « *l'absence d'implication et de diligence* » de son directeur du contrôle général, déjà relevée lors des contrôles effectués par la Commission bancaire en 2000 et en 2004, mais dont le statut de salarié protégé a empêché qu'il fût licencié avant juin 2012 ; qu'elle indique avoir adapté le dispositif de remontée des fiches du contrôle permanent à la mise en place de son nouveau système d'information, dont elle décrit les fonctionnalités ;

Considérant que les mesures de régularisation mises en œuvre ne permettent pas d'écarter le grief, pas plus que les carences d'un salarié, dont l'inamovibilité alléguée, au demeurant démentie par le licenciement intervenu en 2012, ne pouvait dispenser les dirigeants responsables de prendre toutes les mesures propres à mettre fin à une situation incompatible avec la sécurité des opérations de la banque ;

1.2. Sur le dispositif de contrôle périodique

Considérant qu'en vertu du b) de l'article 6 du règlement n° 97-02 susvisé, les banques doivent assurer, selon des modalités adaptées à leur taille et à la nature de leurs activités, le contrôle périodique de la conformité des opérations, du niveau de risque effectivement encouru, du respect des procédures, de l'efficacité et du caractère approprié des dispositifs de contrôle permanent, au moyen d'enquêtes effectuées par des agents au niveau central et, le cas échéant, local, autres que ceux en charge du contrôle permanent ; que l'alinéa 2 de l'article 9 du même règlement leur impose par ailleurs d'affecter au contrôle périodique des moyens suffisants pour mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limité que possible et d'établir un programme des missions de contrôle au moins une fois par an en intégrant les objectifs annuels de l'organe exécutif et de l'organe délibérant en matière de contrôle ;

Considérant qu'il est fait grief à la TFB d'affecter des moyens insuffisants au contrôle périodique ; qu'en particulier, le comité d'audit de la banque a constaté, le 30 septembre 2010, « *que le planning des missions d'audit n'a pas été respecté en raison de l'implication de la Direction dans les projets en cours notamment le Système d'Information et la réorganisation. Il recommande de doter la Direction de Contrôle Général des*

ressources nécessaires pour satisfaire à ses obligations dans les délais fixés » ; que non seulement cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, mais la situation décrite s'est aggravée, notamment du fait du départ susmentionné d'un collaborateur à l'été 2011 ; que le contrôle périodique ne comptait plus qu'une seule personne à la fin de la mission d'inspection ; qu'il en résulte que la TFB ne disposait pas de moyens suffisants pour assurer l'ensemble des missions du contrôle périodique programmées pour 2011 à la date de la mission ;

Considérant qu'il est également reproché à la TFB de n'avoir pas réalisé le programme d'audit pour 2010, qui prévoyait la réalisation de quatre missions portant sur le département de la monétique, le département des affaires administratives, la direction du personnel et la succursale de Tunis, et de ne l'avoir pas davantage réalisé en 2011, alors que le rapport de contrôle interne 2010 avait prévu le report en 2011 des missions programmées pour 2010 ; que les seules missions réalisées portent sur la vérification de quelques points concernant des réclamations clients, qui n'ont été matérialisées par la rédaction d'aucun document ; qu'en particulier, l'audit de la succursale de Tunis n'avait toujours pas été réalisé à la fin du contrôle sur place le 6 janvier 2012, alors qu'il était prioritaire, eu égard à l'importance de cette succursale ;

Considérant que la TFB renvoie à la situation décrite au point [1.1](#) au sujet de l'inertie de son responsable du contrôle général et de « son refus chronique » d'exécuter ses obligations, exposant que son licenciement et son remplacement en juin 2012 illustreraient les mesures prises pour améliorer l'organisation et l'exercice du contrôle périodique ; qu'elle présente les fonctions du nouveau responsable du contrôle général et fait état d'une mission d'audit de l'agence de Tunis, prévue pour 2013 ; que cette défense appelle la même réponse qu'au point [1.1](#) ;

1.3. Sur le suivi des recommandations des missions d'audit

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du règlement n° 97-02, « le système de contrôle des opérations et des procédures internes a notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de : ... /f) vérifier l'exécution dans des délais raisonnables des mesures correctrices décidées au sein des entreprises assujetties » et qu'aux termes de l'article 9-1 du même règlement, « les entreprises assujetties définissent des procédures qui permettent : /a) de vérifier l'exécution dans des délais raisonnables des mesures correctrices qui ont été décidées par les personnes compétentes dans le cadre du dispositif de contrôle interne ; /b) au responsable du contrôle périodique d'informer directement et de sa propre initiative le comité d'audit de l'absence d'exécution des mesures correctrices décidées » ; que ces dispositions imposent aux établissements une obligation de résultat portant sur l'exécution effective, dans un délai raisonnable et clairement défini, de la totalité des recommandations faites par l'autorité de tutelle à la suite d'un contrôle sur place ou de celles faites à la suite d'un audit interne, dès lors que l'organe exécutif n'a pas explicitement et de manière dûment motivée décidé de les écarter ;

Considérant que le grief reproche à la TFB l'insuffisance du suivi des quatre missions d'audit réalisées par le cabinet Ernst & Young en 2009, qui ont concerné les agences de Tunis, Belleville et Marseille, ainsi que la direction de l'exploitation et avaient donné lieu à de nombreuses recommandations qui, en fonction de leur priorité, devaient être mises en œuvre sans délai, ou dans des délais définis, variant de 1 mois à 3 ans ; que pourtant elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi suffisant : (i) l'audit interne, chargé de ce suivi, s'est borné à rédiger le 6 novembre 2009 (sans l'actualiser ensuite), un tableau récapitulatif des 58 recommandations faites pour la direction de l'exploitation, montrant qu'à cette date seules 2 d'entre elles avaient été réalisées, et ne comportant aucun délai de mise en œuvre, points d'étape ou taux d'atteinte des objectifs ; (ii) aucun tableau n'avait été établi pour suivre les 48 recommandations émises pour l'agence de Marseille et aucune n'avait été mise en œuvre à la fin du contrôle sur place ; (iii) de même, aucun tableau n'avait été établi pour suivre les 47 recommandations émises pour l'agence de Belleville et seulement 2 avaient été mises en œuvre à la date du contrôle (la sécurisation des chèques et la finalisation des fiches de poste) ; (iv) aucune mesure n'avait été prise pour suivre les 16 recommandations, dont 8 à priorité élevée, émises pour l'agence de Tunis ;

Considérant qu'en défense la TFB a déclaré s'engager à appliquer pleinement ces recommandations et a indiqué avoir depuis lors mis en œuvre 27 des recommandations relatives à la direction d'exploitation et largement amélioré son dispositif de contrôle interne ; que ces mesures de régularisation ne font que confirmer que le grief est établi ;

2. Sur l'organisation comptable

Considérant que le 1° de l'article 12 du règlement n° 97-02 prévoit que les entreprises assujetties doivent respecter les obligations comptables découlant du décret n° 83-1020 du 29 novembre 1983 et précise, en ce qui concerne l'information comprise dans les comptes de bilan et de résultats publiés ainsi que les informations de l'annexe issues de la comptabilité, que l'organisation mise en place doit garantir l'existence d'un ensemble de procédures, appelé piste d'audit, permettant notamment de reconstituer dans un ordre chronologique les opérations et de justifier toute information par une pièce d'origine à partir de laquelle il doit être possible de remonter par un cheminement ininterrompu au document de synthèse et réciproquement ;

Considérant que, selon le grief, l'organisation comptable de la TFB est, comme le prévoit son manuel des procédures comptables, entièrement décentralisée ; que chaque service est responsable de la saisie des opérations qu'il initie et les porte sur des journaux de fonds, retraçant chronologiquement toutes les écritures passées dans la journée ; qu'en particulier, la filière comptable de la succursale de Tunis, qui concentre près de 71 % de l'encours total de crédits, est hiérarchiquement indépendante de la direction finance et contrôle (DFC), pourtant en charge de la fonction comptable, et bénéficie d'une totale autonomie dans la production et le contrôle des écritures comptables ; qu'alors qu'elle doit envoyer son journal définitif des écritures comptables chaque jour au siège pour versement dans le système d'information comptable, cet envoi n'a lieu parfois que deux fois par mois ; qu'ainsi la reconstitution de la piste d'audit par la DFC est très difficile dans la mesure où les informations comptables communiquées par la succursale de Tunis ne permettent pas de rapprocher les opérations des pièces justificatives d'origine ;

Considérant que la TFB soutient que son agence de Tunis fait partie intégrante du périmètre d'intervention de la direction du contrôle général du siège et qu'elle a été, à ce titre, intégrée aux différents travaux entrepris par cette direction, notamment pour formaliser les procédures ; qu'elle présente les améliorations apportées au fonctionnement de l'organisation comptable de cette agence, consistant essentiellement à lui imposer un *reporting* quotidien de la trésorerie au siège, la transmission des nouveaux engagements au comité de crédit, unique depuis 2011, la supervision de la direction de la gestion des risques et de la banque de détail, ainsi qu'un rattachement hiérarchique de sa filière comptable à la DFC ; qu'elle fait également valoir que si la communication par cette agence des informations agrégées comptables a été irrégulière, celles-ci étaient cependant exhaustives, de sorte que chaque situation de fin de mois était complète et permettait la production satisfaisante d'états réglementaires ; qu'enfin, elle réitère son engagement, dans le cadre de sa réorganisation, de mettre en place un accès direct aux informations nécessaires au contrôle interne de l'activité de l'agence concernée ;

Considérant qu'au moment du contrôle, l'agence de Tunis fonctionnait sur un système d'information autonome et que son inclusion dans le périmètre d'intervention du contrôle général n'est pas une garantie de la qualité de la production comptable ni du respect des procédures ; que l'allégation du caractère satisfaisant des états réglementaires produits est invérifiable, étant donné la difficulté de reconstituer la piste d'audit ; que les mesures de régularisation annoncées ne permettent pas d'écarter le grief ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la TFB a gravement manqué à ses obligations en matière de contrôle interne et d'organisation comptable, dans des conditions qui, comme elle l'a reconnu à l'audience, l'ont placée « *hors des standards* » exigés d'une banque ;

Considérant qu'il ressort du dossier que, suite à la « reprise en main » effectuée après mars 2011, les nouveaux dirigeants de la TFB ont décidé la mise en œuvre d'une série de mesures de régularisation sur

l'organisation du contrôle interne et du service comptable, dont plusieurs ne sont pas encore effectives ; qu'il en va notamment ainsi de la décision selon laquelle « à terme (sic) le siège parisien de la TFB aura un accès direct à l'ensemble des informations nécessaires au contrôle interne de l'activité de l'agence de Tunis et détiendra sur place tous les renseignements reflétant son activité comptable et opérationnelle » ;

Considérant par ailleurs que rien dans la notification de griefs ne permet de penser que serait reproché à la TFB un défaut de mise en œuvre de recommandations qu'aurait pu déjà faire le superviseur bancaire à la suite des contrôles sur place effectués en 2000 et 2004 et évoqués par la TFB elle-même ; que par suite il y a lieu de regarder cet établissement comme poursuivi, dans la présente procédure, seulement pour un premier manquement à ses obligations en matière de contrôle interne et de piste d'audit ; que s'il en allait autrement, vu la gravité et la persistance sur une longue durée des manquements concernés, tout particulièrement l'incapacité dans laquelle se trouvaient en fait les responsables du contrôle interne et du service comptable de cette banque de s'assurer de la réalité des informations transmises par son agence de Tunis, dont l'activité représente à elle seule plus des deux tiers de celle de la banque, c'est l'agrément même de celle-ci qui se « trouverait fragilisé », comme le note à deux reprises le rapport d'inspection ;

Considérant que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la gravité des manquements constatés, qui ont durablement privé la direction de la banque des informations nécessaires pour en maîtriser la conduite, justifie le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 700 000 euros ; que le préjudice résultant d'une publication de la présente décision en y faisant apparaître le nom de la TFB ne paraît pas disproportionné par rapport aux manquements réprimés ; qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit à la demande de la TFB que cette publication n'ait lieu que sous une forme anonymisée ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est prononcé un blâme à l'encontre de la TUNISIAN FOREIGN BANK, ainsi qu'une sanction pécuniaire de sept cent mille (700 000) euros.

Article 2 : La présente décision sera publiée au registre de l'Autorité de contrôle prudentiel et pourra être consultée au secrétariat de la commission.

Le Président de la Commission des sanctions

[Bruno MARTIN LAPRADE]
Conseiller d'État honoraire

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 à l'article L. 612-16, IV du Code monétaire et financier.