

Exigences incombant à une banque suisse à la tête d'un groupe financier

Décision de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA du 20 mai 2022

Résumé

Suite à de nombreux manquements constatés à l'occasion d'un contrôle sur place, la FINMA a ouvert une procédure d'*enforcement* à l'encontre d'une banque suisse, X. _____ SA. Cette dernière assume la surveillance consolidée au sein du groupe financier X. _____, dont fait notamment partie la banque étrangère Y. _____ Ltd.

Au cours de la procédure, la FINMA a nommé un chargé d'enquête au sein de X. _____ SA. Le rapport de ce dernier présente, entre autres, les résultats d'un examen par échantillonnage effectué auprès de Y. _____ Ltd. et portant sur une trentaine de relations d'affaires à risque accru enregistrées auprès de cette dernière.

Par décision du 20 mai 2022, la FINMA a retenu à l'encontre de X. _____ SA plusieurs violations graves des dispositions prudentielles en matière d'organisation appropriée des groupes financiers au sens des art. 3 al. 2 let. a LB, 24 al. 1 let. a OB et de la Circ.-FINMA 17/01 et en matière de système de contrôle interne au niveau du groupe (art. 24 al. 1 let. b OB et Circ.-FINMA 17/01), des manquements importants dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en raison de la surveillance insuffisante exercée par la banque suisse sur Y. _____ Ltd. (art. 5 al. 1 OBA-FINMA), ainsi qu'une gestion déficiente des risques juridiques et des risques de réputation liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme (art. 6 al. 1 OBA-FINMA). Constatant que ces violations étaient graves, la FINMA a ordonné plusieurs mesures en rétablissement de l'ordre légal (art. 31 LFINMA):

- la remise à la FINMA d'une déclaration écrite attribuant les responsabilités au sein de la direction générale et du conseil d'administration de la banque suisse;
- le renforcement de la fonction *compliance* au sein de la banque suisse;
- l'adoption d'une directive applicable à toutes les entités financières du groupe X. _____ concernant l'admission, la surveillance et la cessation des relations d'affaires;
- l'intégration dans la réglementation interne existante des exigences découlant des art. 5 al. 1 et 6 al. 1 OBA-FINMA.
- le contrôle par la société d'audit de la banque suisse de la mise en œuvre de ces mesures.

Extrait des considérants

(...)

3. Objectif et contenu de la surveillance consolidée

(70) La surveillance consolidée est un processus de surveillance à l'échelle d'un groupe financier, qui permet d'appréhender tous les risques encourus par ce groupe. Elle vise au premier chef à s'assurer qu'aucun desdits risques n'est soustrait à la surveillance. Peu importe à cet égard quelle est la société du groupe financier à laquelle les risques sont imputables. Dans le cadre de la surveillance consolidée, la FINMA examine notamment si le groupe est organisé de manière appropriée (art. 24 al. 1 let. a OB¹), dispose d'un système de contrôle interne (ci-après: "SCI") approprié (art. 24 al. 1 let. a OB) et détermine, limite et surveille de manière appropriée les risques découlant de ses activités (art. 24 al. 1 let. c OB).

3.1 Organisation du groupe financier

(71) L'une des conditions d'autorisation qu'une banque doit durablement respecter est l'exigence de disposer d'une organisation correspondant à son activité commerciale (art. 3 al. 2 let. a LB²)³. Il en va de même pour les groupes financiers. La FINMA se doit d'examiner, dans le cadre de la surveillance consolidée, si l'organisation du groupe est appropriée (art. 24 al. 1 let. a OB). Il en découle la nécessité pour le groupe financier de se doter d'un règlement interne sur la surveillance consolidée, respectivement d'un règlement sur la conduite du groupe. Aux termes de la Circulaire de la FINMA du 22 septembre 2016 "Gouvernance d'entreprise, gestion des risques et contrôles internes des banques" (Circ.-FINMA 17/1), l'organe responsable de la haute direction est responsable d'une organisation appropriée de l'entreprise et édicte les règlements nécessaires à cet effet (Circ.-FINMA 17/1, cm. 11). En ce qui concerne les structures de groupe, la circulaire précitée prévoit que les groupes doivent régler les tâches et les responsabilités des unités ayant une responsabilité globale pour la conduite du groupe. Tout en tenant compte de l'activité commerciale et des principaux risques au niveau du groupe et de l'établissement individuel, les prescriptions doivent garantir la conduite efficace et uniforme du groupe, autoriser l'échange d'informations correspondant, tenir compte des structures juridiques et organisationnelles et définir les tâches et responsabilités ainsi que l'indépendance nécessaire des niveaux de conduite respectifs. Il convient en particulier de prendre en compte les risques résultant du regroupement de plusieurs entreprises en une entité économique unique (Circ.-FINMA 17/1, cm. 99).

(72) La procédure a révélé que la réglementation du groupe X. _____ en matière de surveillance consolidée est lacunaire à plusieurs égards et sur des points fondamentaux. Tout d'abord, le groupe X. _____ ne dispose pas de règles de base en matière de lutte contre le blanchiment d'argent qui auraient valeur de standards minimaux auxquels les filiales étrangères du groupe devraient se conformer. Le règlement sur la surveillance consolidée mentionne pourtant l'existence de telles règles et prévoit

¹ Ordonnance sur les banques (OB; RS 952.02).

² Loi sur les banques (LB; RS 952.0).

³ Christoph Winzeler in: Rolf Watter/ Nedim Peter Vogt/ Thomas Bauer/ Christoph Winzeler (éd.), Basler Kommentar zum Bankengesetz, 2^e éd., Bâle 2013, n. 2 ad art. 3 LB.

qu'il incombe à la fonction *compliance* de X._____ SA de s'assurer que les entités assujetties s'y conforment. Le règlement sur la surveillance consolidée ne précise par ailleurs pas à quel organe, respectivement à quel département, revient la tâche d'élaborer les règles de base en matière de lutte contre le blanchiment d'argent applicables au groupe. Dans sa prise de position (...), X._____ SA invoque que, dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, il revient en réalité à chaque entité du groupe X._____ d'inclure dans ses propres directives internes la réglementation de la maison mère. Cette explication soulève plusieurs remarques. En premier lieu, l'obligation pour les filiales de reprendre la réglementation interne de la maison mère en matière de lutte contre le blanchiment d'argent n'est formalisée dans aucune directive. De plus, l'explication de X._____ ne correspond pas au mécanisme prévu dans le règlement sur la surveillance consolidée, lequel mentionne expressément l'existence de "*règles de base applicables au groupe notamment en termes d'identification des clients et de clarification des transactions à risque accru*". En outre, la réglementation de X._____ en matière de lutte contre le blanchiment d'argent est rédigée en français, si bien que les filiales étrangères du groupe X._____ pourraient se trouver confrontées à des problèmes linguistiques en l'absence de traduction. Enfin, il convient de relever qu'en matière de gestion des risques, le groupe X._____ s'est doté d'une directive rédigée en anglais et intitulée *Risk Consolidated Supervision Group Policy*, laquelle fixe les principes minimaux en matière de gestion des risques à l'attention des entités assujetties. Il est dès lors difficilement compréhensible que le mécanisme prévu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent diverge à ce point de celui prévu en matière de gestion des risques.

(73) La directive fonction *compliance* de X._____ SA ne contient aucune tâche spécifique en matière de surveillance consolidée, alors que le règlement sur la surveillance consolidée et le plan d'action *compliance* en prévoient certaines. Bien que le règlement d'organisation mentionne la nomination d'un coordinateur des filiales en matière de surveillance consolidée, la disposition correspondante est restée lettre morte. L'enquête a également dévoilé l'existence d'un comité de surveillance consolidée qui n'était formalisée dans aucun règlement interne. Le comité de surveillance consolidée, outre sa tâche de suivi des relations PEP ouvertes par les filiales du groupe, traite de questions relatives à la supervision des filiales et des risques, soit de questions importantes en matière de surveillance consolidée, mais ses tâches et son fonctionnement ne sont pas réglementés et les discussions qui s'y tiennent ne sont pas protocolées.

(...)

(75) Ce faisant, force est de constater que l'organisation du groupe X._____ est inadaptée et ne tient pas suffisamment compte des risques résultant du regroupement de plusieurs entreprises en une entité économique unique, en violation des art. 3 al. 2 let a LB, 24 al. 1 al. a OB et de la Circ.-FINMA 17/1.

3.2 Surveillance et contrôle interne à l'échelle du groupe

(76) Dans le cadre de la surveillance consolidée, la FINMA doit examiner si le SCI du groupe est approprié (art. 24 al. 1 al. b OB). Par SCI, on entend l'ensemble des structures et processus de contrôle qui, à tous les échelons de l'établissement, constituent la base de son bon fonctionnement et la réalisation des objectifs de la politique commerciale. Dans ce contexte, le SCI ne contient pas uniquement des contrôles a posteriori, mais également des activités de gestion et de planification. Un SCI efficace englobe notamment des activités de contrôle intégrées dans les processus de travail, des procédures

dédiées à la gestion des risques et de *compliance* appropriés, ainsi que des instances de contrôle organisées en fonction de la taille, de la complexité et du profil de risque de l'établissement, et notamment un contrôle des risques et une fonction de *compliance* indépendants (Circ.-FINMA 17/01, cm. 6). Aux termes de la Circ.-FINMA 17/1, l'organe responsable de la haute direction exerce la haute surveillance sur la direction. Il est responsable du caractère approprié de l'environnement de contrôle et de risque au sein de l'établissement et veille à un SCI efficace. Le SCI doit comprendre au moins deux instances de contrôle, à savoir les unités d'affaires génératrices de revenus et les instances de contrôle indépendantes à l'égard des premières. Les instances de contrôle indépendantes surveillent les risques ainsi que le respect des prescriptions légales, réglementaires et internes. Différentes instances de contrôle indépendantes peuvent être instituées selon les établissements, mais elles doivent au minimum assumer les tâches et les responsabilités du contrôle des risques et de la fonction de *compliance*. Les instances de contrôle indépendantes doivent être dotées de ressources et de compétences appropriées (Circ.-FINMA 17/01, cm. 6, 14 et 60 ss).

(77) La procédure a révélé que la fonction *compliance* de X._____ SA exerce les tâches qui lui sont confiées de manière insatisfaisante, dans la mesure où plusieurs manquements constatés lui sont directement imputables. En effet, la fonction *compliance* a notamment pour tâche la surveillance du respect de la LBA et de l'OBA-FINMA. Ce nonobstant, elle n'a pas identifié que le règlement sur la surveillance consolidée et la directive fonction *compliance* n'étaient pas conformes aux exigences légales en matière de surveillance consolidée. De plus, durant les travaux du chargé d'enquête, il a été constaté que les [formulaire ad hoc de *reporting*] mis à disposition des filiales du groupe X._____ ne traitent pas du contrôle des transactions en suspens ou à clarifier au sein des filiales. Or, la fonction *compliance* de X._____ SA n'a pas été en mesure de déceler cette faiblesse. A cela s'ajoute que les rapports annuels *compliance* contiennent des informations clairement insuffisantes en matière de surveillance consolidée. Enfin, les ressources en personnel du département *compliance* (...) sont très limitées au vu de l'appétit au risque élevé du groupe X._____, ainsi que du nombre élevé de relations d'affaires à risque accru et de transactions à risque accru effectuées au sein de ce dernier (...).

(78) Au vu de ce qui précède, il apparaît que la fonction *compliance* de X._____ SA n'est pas organisée en fonction de la complexité et du profil de risque du groupe X._____, faute de ressources et de compétences appropriées, en violation de l'art. 24 al. 1 let. b OB et de la Circ.-FINMA 17/1.

4. Lutte contre le blanchiment d'argent à l'échelle du groupe

4.1 Succursales et sociétés de groupe à l'étranger

(79) Conformément à l'art. 5 al. 1 OBA-FINMA, l'intermédiaire financier veille à ce que ses succursales à l'étranger ainsi que ses sociétés de groupe étrangères exerçant une activité dans le secteur financier ou dans celui des assurances se conforment aux principes suivants de la LBA⁴ et de l'OBA-FINMA⁵: les principes posés aux art. 7 et 8 OBA-FINMA; la vérification de l'identité du cocontractant et l'identification du détenteur du contrôle ou de l'ayant droit économique (ci-après: "ADE") des valeurs patrimoniales; le recours à une approche fondée sur les risques, notamment pour la classification des

⁴ Loi sur le blanchiment d'argent (LBA; RS 955.0).

⁵ Ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA; RS 955.033.0).

relations d'affaires et des transactions en fonction des risques; les devoirs de clarification spéciaux en cas de risque accru.

(80) Les intermédiaires financiers doivent veiller à une application homogène des principes fondamentaux en relation avec la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans leurs succursales et leurs sociétés de groupe à l'étranger. Afin de pouvoir assurer le respect des principes de la LBA et de l'OBA-FINMA dans les succursales et sociétés de groupe, les intermédiaires financiers doivent disposer de directives internes au groupe concernant l'admission, la surveillance et la cessation des relations d'affaires, ainsi que la surveillance et le contrôle interne du respect des principes fondamentaux de la LBA et de l'OBA-FINMA, que les succursales et sociétés de groupe doivent respecter en tant que norme minimale. Les directives au niveau des succursales et des sociétés de groupe doivent s'inscrire dans la lignée des directives de rang supérieur du groupe de l'intermédiaire financier (rapport explicatif de la FINMA du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 10).

(81) En l'occurrence, le règlement en matière de surveillance consolidée est la seule réglementation applicable à l'ensemble du groupe X._____. Ce règlement ne fixe en réalité aucune prescription minimale à l'échelle du groupe en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, pas plus qu'il ne reprend les exigences découlant de l'art. 5 al. 1 OBA-FINMA. Comme mentionné précédemment, X._____ SA n'a pas instauré, en sa qualité de maison mère, de règlement ou de directive applicable au groupe dans son entier et fixant les standards minimaux – ou pour reprendre les termes du règlement sur la surveillance consolidée "*les règles de base applicables au groupe*" – à respecter en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. La directive LBA de X._____ SA prévoit certes, mais à l'attention des employés de cette dernière uniquement, qu'il est interdit d'utiliser d'autres entités du groupe afin d'éluider les règles qu'elle contient. La directive PEP de X._____ SA prévoit, quant à elle, que "*les filiales de X._____ SA doivent obtenir l'approbation du siège avant d'entrer en relation avec un PEP*" et qu'"*il est interdit d'utiliser une entité du groupe, filiale ou succursale, dans le but d'éluider les présentes règles*". Ces courtes phrases ne suffisent pas à assurer une application homogène des règles en matière de lutte contre le blanchiment d'argent au sein d'un groupe financier disposant de filiales à l'étranger. Ainsi, il convient de retenir que le groupe X._____ ne dispose d'aucune directive interne concernant l'admission, la surveillance et la cessation des relations d'affaires et proclamant les principes fondamentaux de la LBA et de l'OBA-FINMA obligatoires pour toutes les entités du groupe.

(82) (...) il existe, au sein de Y._____ Ltd., la possibilité de forcer les *risk rating* d'un compte de *high* à *low* ou *moderate risk*, sans que ce changement ne fasse l'objet d'une documentation ou d'une revue de la part de la fonction *compliance* de cette filiale. Y._____ Ltd. a également laissé opérer un compte PEP durant 2 ans avant son approbation par la maison mère. Y._____ Ltd. recourt donc bel et bien à une approche fondée sur les risques pour la classification de ses relations d'affaires et des transactions. Cependant, cette approche n'implique pas forcément une vigilance plus élevée de la part de cette filiale. Les analyses menées (...) ont également révélé de nombreux manquements de la part de Y._____ Ltd. en lien avec les devoirs de clarification spéciaux selon l'art. 5 al. 1 let. e OBA-FINMA. En effet, certains dossiers clients manquaient de documentation quant à l'origine de la fortune des ADE et également de granularité au niveau du KYC, alors que le risque associé aux comptes en question exigeait un haut degré de vigilance (informations négatives sur l'époux de l'ADE ou activités dans le commerce de diamants). Le processus de *screening* des relations, notamment sur les listes de sanctions, n'était pas effectué de manière régulière. Pour une relation en particulier, plus d'une année s'est écoulée

avant que Y. _____ Ltd. ne détecte qu'un ADE avait été placé sur une telle liste, alors même que, entretemps, il y avait eu un changement d'ADE. Ces éléments démontrent que X. _____ SA ne s'est pas suffisamment souciée de faire respecter au sein de Y. _____ Ltd. une application correcte et homogène des principes fondamentaux découlant de la LBA et de l'OBA-FINMA, respectivement que cette filiale n'a pas fait l'objet d'une surveillance effective par la maison mère. Au vu des éléments qui précèdent, il convient de retenir une violation de l'art. 5 al. 1 OBA-FINMA.

4.2 Gestion globale des risques juridiques et des risques de réputation

(83) Conformément à l'art. 6 al. 1 OBA-FINMA, l'intermédiaire financier qui possède des succursales à l'étranger ou dirige un groupe financier comprenant des sociétés étrangères détermine, limite et contrôle de manière globale les risques juridiques et les risques de réputation liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme auxquels il est exposé. Cette exigence a été concrétisée de manière détaillée lors de l'ajout, le 1^{er} janvier 2020, d'une seconde phrase à l'art. 6 al. 1 OBA-FINMA. Selon cette dernière, il revient à l'intermédiaire financier de s'assurer notamment des points suivants.

(84) Réalisation d'une analyse des risques sur une base consolidée: l'intermédiaire financier doit s'assurer que le service spécialisé de lutte contre le blanchiment ou un autre service indépendant de l'intermédiaire financier établit périodiquement une analyse des risques sur une base consolidée (art. 6 al. 1 let. a OBA-FINMA teneur au 1^{er} janvier 2020). Il doit donc expressément réaliser, en plus de l'analyse des risques selon l'art. 25 al. 2 OBA-FINMA, une analyse des risques sur une base consolidée, et ce en tenant compte des risques liés aux relations d'affaires et transactions dans les succursales et sociétés de groupe. Les analyses des risques selon les art. 25 al. 2 et 6 al. 1 let. a OBA-FINMA peuvent être combinées dans un unique document⁶.

(85) La réglementation du groupe X. _____ n'exige pas qu'une analyse des risques dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme sur une base consolidée ait lieu. Une telle analyse n'a encore jamais eu lieu. Les rares éléments en matière de surveillance consolidée figurant dans les rapport annuel *compliance* pour l'année 2020 ne suffisent pas à considérer ce document comme une analyse au sens de l'art. 6 al. 1 let. a OBA-FINMA. (...)

(86) Etablissement de rapports standardisés: l'intermédiaire financier doit s'assurer qu'il dispose d'un rapport standardisé, au moins une fois par année, avec des données tant quantitatives que qualitatives suffisantes des succursales et des sociétés du groupe, de manière à pouvoir effectuer une appréciation fiable de ses risques juridiques et de ses risques de réputation sur une base consolidée (art. 6 al. 1 let. b OBA-FINMA teneur au 1^{er} janvier 2020). Par conséquent, le rapport doit inclure, outre des données purement quantitatives (par exemple le nombre de relations d'affaires avec des PEP, le montant et les modifications des actifs sous gestion ou le nombre d'alertes transactionnelles encore ouvertes), aussi des données qualitatives (par exemple les détails relatifs aux modifications de l'évaluation des risques concernant des relations d'affaires, l'arrière-plan économique d'importantes transactions, les défaillances graves de succursales ou sociétés de groupe étrangères, les mesures correctrices engagées et les schémas d'activités potentiellement suspects)⁷.

⁶ Rapport explicatif de la FINMA du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 11.

⁷ Rapport explicatif de la FINMA du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 12.

(87) X._____ SA met effectivement à disposition des différentes filiales du groupe des rapports standardisés (...) qui doivent être complétés et remis à la maison mère sur une base trimestrielle. En cours d'enquête, ces rapports n'intégraient toutefois pas de paramètres qualitatifs et quantitatifs relatifs aux traitements des transactions à risque accru par les filiales, ce qui empêchait une évaluation complète des risques en matière de blanchiment d'argent sur une base consolidée.

(88) Etablissement de rapport ad hoc: l'intermédiaire financier doit s'assurer que les succursales et les sociétés du groupe l'informent d'elles-mêmes et en temps utile de l'établissement et de la poursuite des relations d'affaires globalement les plus significatives du point de vue des risques, des transactions globalement les plus significatives du point de vue des risques ainsi que d'autres modifications importantes des risques juridiques et des risques de réputation, en particulier si d'importantes valeurs patrimoniales ou des PEP sont concernées (art. 6 al. 1 let. c OBA-FINMA teneur au 1^{er} janvier 2020). Outre le rapport standardisé, les succursales et sociétés de groupe doivent donc établir, à l'attention des organes compétents de l'intermédiaire financier, un rapport *ad hoc* basé sur des cas individuels, afin d'assurer une gestion appropriée des risques en cas de modifications importantes de la situation en matière de risques. Cela vaut notamment si des défaillances organisationnelles graves sont reconnaissables dans des succursales ou des sociétés de groupe. A cet effet, l'intermédiaire financier doit préciser, dans des directives internes du groupe, les conditions dans lesquelles les succursales et sociétés de groupe doivent informer d'elles-mêmes des relations d'affaires et transactions⁸.

(89) En l'espèce, les directives internes du groupe X._____ ne prévoient pas d'obligation à charge des succursales et des sociétés de groupe d'informer d'elles-mêmes la maison mère en cas de relations d'affaires et de transactions ayant une répercussion importante sur les risques juridiques et de réputation liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme.

(90) Réalisation de contrôles sur place: l'intermédiaire financier doit s'assurer que la fonction de *compliance* du groupe mène régulièrement des contrôles internes basés sur les risques dans les succursales et les sociétés du groupe, y compris des contrôles sur place de relations d'affaires choisies de manière aléatoire (art. 6 al. 1 let. d OBA-FINMA dans sa teneur au 1^{er} janvier 2020). Ce faisant, l'intermédiaire financier doit veiller à ce que la deuxième ligne de défense, notamment la fonction de *compliance* au niveau du groupe, effectue elle-même des contrôles internes réguliers et fondés sur les risques dans les succursales et sociétés du groupe. Ces contrôles complètent le travail du service de *compliance* local qui reste responsable et en charge de son domaine de compétence. L'OBA-FINMA précise qu'une approche fondée sur les risques doit être appliquée à la sélection des succursales et sociétés du groupe en vue des contrôles sur place, à la fréquence des contrôles sur place et au choix des échantillons⁹.

(91) En l'occurrence, aucun règlement ou directive interne au sein du groupe X._____ ne concrétise l'exigence posée à l'art. 6 al. 1 let. d OBA-FINMA en lien avec la réalisation de contrôles sur place. A cet égard, le plan d'action *compliance* pour l'année 2021 mentionne uniquement : "Visite au Filiales [sic] tous les 3 ans (tournus annuel)", ce qui est clairement insuffisant au regard des considérations qui précèdent. En effet, le plan d'action *compliance* 2021 ne spécifie pas en quoi consiste la "visite" et n'institue pas de contrôles sur place de relations d'affaires, pas plus qu'il ne définit la manière dont les relations doivent être sélectionnées. La question des contrôles sur place dans les filiales devrait être

⁸ Rapport explicatif de la FINMA du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 12 s.

⁹ Rapport explicatif de la FINMA du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 14.

traîtée dans le règlement sur la surveillance consolidée ou dans un texte de rang similaire applicable à toutes les entités du groupe X._____.

(92) Les faits susmentionnés sont inconciliables avec une gestion globale et adéquate des risques juridiques et des risques de réputation liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme et sont, par conséquent, constitutifs d'une violation de l'art. 6 al. 1 OBA-FINMA.

(...)

6. Mesures

(...)

6.2 Rétablissement de l'ordre légal

(95) En cours de procédure, X._____ SA a annoncé qu'elle avait pris, respectivement qu'elle allait prendre les mesures de remédiation suivantes: nomination d'un coordinateur des filiales; modification des directives internes pour prendre en compte les exigences posées par l'art. 6 al. 1 let. d OBA-FINMA; intégration dans les [formulaire ad hoc de *reporting*] d'un point relatif aux transactions en suspens ou à clarifier auprès des filiales; établissement par Y._____ Ltd. d'un plan d'actions permettant de remédier dans les plus brefs délais aux lacunes constatées (...) et encore ouvertes et mise en place d'un suivi par le conseil d'administration (ci-après: "CA") de Y._____ Ltd. et par la direction générale (ci-après: "DG") de X._____ SA dudit plan d'actions; réalisation de contrôles sur place auprès des filiales (...) au cours de l'année 2022; nouvelle intervention sur place auprès de Y._____ Ltd. en 2022 afin de contrôler la régularisation des points de recommandations relevés lors de la visite de juillet 2021; création d'un document similaire à la *Risk Consolidated Supervision Group Policy* s'agissant de la partie Compliance; amélioration du rapport annuel *compliance*.

(96) Les mesures déjà prises, respectivement annoncées par X._____ SA semblent en principe appropriées pour combler en partie les faiblesses et les manquements constatés dans le domaine de la surveillance consolidée. Le rétablissement de l'ordre légal nécessite cependant des mesures supplémentaires dont X._____ SA doit tenir compte dans la mise en œuvre des correctifs déjà initiés et qu'elle doit, le cas échéant, intégralement mettre en œuvre. Ces mesures supplémentaires sont appropriées, nécessaires et raisonnablement exigibles pour rétablir l'ordre légal et constituent donc un moyen proportionné:

- Remise à la FINMA d'une déclaration écrite attribuant les responsabilités au sein de la DG et du CA de X._____ SA (cf. ch. (97) ss);
- Renforcement de la fonction *compliance* de X._____ SA par l'engagement de (...) ressources supplémentaires au moins (cf. ch. (100));
- Adoption d'une directive applicable à toutes les entités financières du groupe X._____ concernant l'admission, la surveillance et la cessation des relations d'affaires et intégration dans le règlement sur la surveillance consolidée de l'intégralité des exigences découlant des art. 5 al.

1 et 6 al. 1 OBA-FINMA (notamment analyse des risques sur une base consolidée; instauration d'une obligation à charge des succursales et des sociétés de groupe d'informer d'elles-mêmes la maison mère en cas de relations d'affaires et de transactions ayant une répercussion importante sur les risques juridiques et de réputation; cf. ch. (102));

- Mise à jour et contrôle de l'intégralité des directives ayant trait à la surveillance consolidée du groupe X._____ afin d'éliminer toute contradiction ou incohérence (cf. ch. (103));

6.3 Déclaration écrite attribuant les responsabilités au sein de la direction générale et du conseil d'administration

(97) En l'occurrence, la responsabilité pour les manquements constatés incombe, d'une part, au CA de X._____ SA et, d'autre part, à sa DG. S'agissant du CA tout d'abord, celui-ci a échoué à mettre en place une organisation de groupe appropriée et le règlement qu'il a adopté en matière de surveillance consolidée contient des lacunes (notamment: non reprise de l'obligation de nommer un coordinateur des filiales comme prévu par le règlement d'organisation; absence de précision quant à l'organe, respectivement au département, à qui revient la tâche d'élaborer les règles de base en matière de lutte contre le blanchiment d'argent applicables au groupe; absence de prise en compte de plusieurs exigences découlant de l'OBA-FINMA dans sa teneur au 1^{er} janvier 2020; cf. ch. (71) ss). De plus, le CA de X._____ SA n'a pas instauré un SCI approprié au niveau du groupe, la fonction *compliance* au sein de la maison mère n'étant pas organisée en fonction de la complexité et du profil de risque du groupe (cf. ch. (76) ss). Concernant la DG de X._____ SA, c'est à elle qu'incombe la supervision des filiales selon le règlement d'organisation. Or, elle n'a pas nommé de coordinateur des filiales avant le 22 décembre 2021, quand bien même cette fonction était prévue dans le règlement précité depuis plus de deux ans. La DG n'a pas repris dans la directive fonction *compliance* les obligations incombant à cette dernière aux termes du règlement sur la surveillance consolidée. De plus, elle a approuvé le plan d'action *compliance* 2021, alors que ce dernier ne contient qu'une seule ligne relative aux contrôles sur place dans les filiales, à savoir : "Visite au Filiales [sic] tous les 3 ans (tournevis annuel)" (cf. ch. (91)). (...).

(98) Par conséquent et afin de sensibiliser tous les membres de la DG et du CA de X._____ SA à leurs responsabilités et obligations, X._____ SA devra fournir à la FINMA une déclaration écrite présentant toutes les fonctions existantes au sein de ces deux organes et en attestant l'exhaustivité. Pour chaque fonction, ce document devra contenir un descriptif précis de cette dernière et détailler l'intégralité des responsabilités assumées à ce titre. Ce document devra indiquer clairement quelles fonctions sont responsables de quels domaines et de quelles décisions. Les responsabilités ne pourront pas être divisées entre plusieurs fonctions. Elles pourront toutefois être cumulées sur plusieurs fonctions, chaque fonction demeurant alors pleinement responsable. Cette déclaration écrite devra en outre revêtir un caractère exhaustif, en ce sens que chaque domaine et tâche devront être attribués à une fonction. Si un domaine ou une tâche fait défaut, il ou elle sera considéré(e) – selon la répartition des tâches prévue par la Circ.-FINMA 17/1 – comme relevant de la responsabilité [du directeur général] ou du Président de son CA. La déclaration écrite devra par ailleurs indiquer quelles personnes au sein de la DG ou siégeant au sein du CA assument quelles fonctions et chaque personne au sein de ces organes devra se voir attribuer une fonction spécifique au moins. Autrement dit, aucun membre de la DG ou du CA ne saurait être absent de la déclaration écrite au motif qu'il n'exerce aucune fonction spécifique au sein de X._____ SA. Chaque fonction doit, en tout temps, être occupée par un membre de la DG ou du CA de

X._____ SA, en ce sens qu'aucune fonction ne peut être laissée vacante. La déclaration écrite à remettre à la FINMA devra établir des responsabilités claires, de manière à pouvoir imputer d'éventuels manquements à leur responsable. Elle devra être actualisée à l'occasion des changements successifs de personnel. Sa création sera l'occasion pour X._____ SA d'examiner son organisation et d'y apporter les améliorations nécessaires, afin d'éviter que des faiblesses de l'ordre de celles constatées dans la présente procédure se reproduisent à l'avenir. A supposer que de nouveaux manquements se produisent malgré tout, il reviendra en premier lieu à X._____ SA d'en identifier le responsable et de prendre d'elle-même les mesures adéquates à son encontre. Ces mesures pourront prendre différentes formes et pourront par exemple consister en une diminution ou une suppression de la rémunération variable.

(99) Au vu de ce qui précède, X._____ SA dispose d'un délai au **30 septembre 2022 au plus tard** pour remettre à la FINMA une déclaration écrite attribuant les responsabilités au sein de la DG et du CA de X._____ SA.

6.4 Renforcement de la fonction *compliance*

(100) (...) Le renforcement de la fonction *compliance* à brève échéance se révèle ainsi indispensable, un délai au **30 septembre 2022 au plus tard** étant fixé à X._____ SA pour engager (...) ressources supplémentaires dédiées à cette fonction. Les (...) nouvelles ressources devront disposer des compétences, connaissances et de l'expérience nécessaires, notamment en matière de blanchiment d'argent. X._____ SA devra réexaminer la fonction *compliance* en permanence afin d'en garantir et d'en améliorer l'efficacité, le cas échéant en engageant d'autre(s) ressource(s) supplémentaire(s).

6.5 Adoption de nouvelles directives et modifications des directives existantes

(101) Le rétablissement de l'ordre légal implique au demeurant que X._____ SA intègre toutes les modifications de l'OBA-FINMA entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2020 dans ses directives internes. X._____ SA détenant entièrement plusieurs sociétés actives à l'étranger, soit dans des pays où le droit suisse n'est pas applicable, il est impératif que ses règlements et directives reprennent les exigences du droit suisse en matière de surveillance consolidée dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans leur intégralité afin de rendre ces dernières applicables au sein des filiales étrangères. La FINMA s'attend par ailleurs, de la part de X._____ SA, à plus qu'une simple retranscription du droit suisse dans les directives internes du groupe X._____. En sa qualité de maison mère, il lui revient de préciser et de concrétiser les exigences suisses au regard des caractéristiques inhérentes au groupe X._____.

(102) Il revient ainsi à X._____ SA d'adopter une directive applicable à toutes les entités financières du groupe concernant l'admission, la surveillance et la cessation des relations d'affaires et proclamant les principes fondamentaux de la LBA et de l'OBA-FINMA obligatoires pour toutes ces entités. X._____ SA devra par ailleurs intégrer dans le règlement sur la surveillance consolidée l'intégralité des exigences découlant des art. 5 al. 1 et 6 al. 1 OBA-FINMA (notamment analyse des risques sur une base consolidée et instauration d'une obligation à charge des succursales et des sociétés de groupe d'informer d'elles-mêmes la maison mère en cas de relations d'affaires et de transactions ayant une répercussion importante sur les risques juridiques et de réputation). Un délai au **30 septembre 2022 au plus tard** est fixé à X._____ SA pour procéder à ces modifications.

(103) Enfin, X._____ SA devra procéder d'ici au **30 septembre 2022 au plus tard** à une mise à jour et à un contrôle de l'intégralité des règlements, directives et procédures traitant de sujets en lien avec la surveillance consolidée du groupe X._____ afin d'éliminer toute contradiction ou incohérence.

6.6 Contrôle subséquent par la société d'audit

(104) La mise en œuvre intégrale des mesures prévues aux ch. (95) à (103) ci-dessus sera contrôlée pour la FINMA par la société d'audit de X._____ SA, (...), sous forme d'audit supplémentaire. La société d'audit devra consigner ses constatations dans un rapport exhaustif à l'attention de la FINMA qui devra être livré en même temps que le rapport d'audit pour l'année 2022.

(...)

Dispositif