



Lutte contre le financement du terrorisme : Conséquences des attentats terroristes du 11 septembre 2001 sur les activités de la Commission fédérale des banques

Berne, le 14 mars 2002

La Commission fédérale des banques (CFB) a été appelée à jouer un rôle important dans le cadre des mesures prises pour rechercher les auteurs et commanditaires des attentats du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis et de la lutte contre le financement du terrorisme en général. En plus d'avoir assuré une importante tâche de coordination entre autorités tant américaines que nationales et les établissements assujettis à sa surveillance, la CFB a transmis aux banques et négociants en valeurs mobilières suisses des listes de noms de personnes ou d'organisations, pouvant présenter un lien avec le terrorisme, dont elle a requis le blocage des avoirs sur la base des dispositions de la loi sur le blanchiment. Elle a également conduit une enquête approfondie auprès de SWX Swiss Exchange et Eurex Zurich ayant permis de déterminer que, dans le cadre des transactions examinées, la place boursière suisse n'avait pas été utilisée par des personnes disposant d'informations préalables sur les attentats. Répondant à des requêtes d'entraide administrative émanant d'autorités de surveillance prudentielle étrangères au sujet de transactions effectuées par le biais d'établissements suisses sur des marchés étrangers, la CFB a pu s'assurer à l'issue de ses enquêtes qu'aucune des opérations visées n'était suspecte. Elle a de plus été active dans les discussions engagées au sein des organismes internationaux sur ces différentes questions. La CFB a ainsi été en mesure de démontrer que la place financière suisse dispose de tous les instruments nécessaires pour lutter contre le financement du terrorisme.

Dans les jours qui ont suivi les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis, les autorités policières et de poursuite pénale du monde entier ont commencé à en rechercher de manière intensive les auteurs et les commanditaires ainsi qu'à prendre les mesures pour tenter d'en éviter de nouveaux. Une des pistes d'investigation utilisée a été la recherche de traces laissées par les terroristes dans le système financier mondial. En sa qualité d'autorité de surveillance bancaire et boursière, la Commission fédérale des banques (CFB) a été appelée à jouer un rôle important dans le cadre des démarches entreprises en Suisse, notamment dans les contacts entre autorités nationales et étrangères impliquées et les établissements assujettis à sa surveillance.

Implication de la CFB

En date du 25 septembre 2001, la CFB a mis sur pied un groupe de coordination interne, dont le mandat était de garantir un traitement optimal des questions liées à la re-



cherche d'avoirs de terroristes dans le système financier suisse. Ce groupe de coordination avait pour tâche de procéder aux enquêtes nécessaires relevant de la surveillance prudentielle et de soutenir les autres autorités impliquées, telles que le Ministère public de la Confédération, le Bureau de communication en matière de blanchiment, le Secrétariat d'Etat à l'économie, etc. Il était également chargé d'assurer l'échange d'informations avec les banques, la presse ainsi qu'au sein même de la CFB. De plus, la coopération internationale avec les autorités étrangères devait être assurée dans la mesure du possible. Le travail au sein du groupe de coordination a été défini comme absolument prioritaire pour les collaborateurs de la CFB concernés.

D'importants efforts de collaboration et de coordination ont été nécessaires non seulement au sein même de l'administration fédérale, mais également avec les autorités étrangères ou leurs représentants. Au niveau suisse, la CFB a travaillé en étroite collaboration avec le Ministère public de la Confédération, la Police criminelle fédérale, l'Office fédéral de la Justice, le Département fédéral des affaires étrangères, le Bureau de communication en matière de lutte contre le blanchiment et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment au sein d'un groupe opérationnel interdépartemental. De nombreux contacts ont par ailleurs eu lieu avec les autorités de surveillance prudentielle américaines, l'Ambassade américaine en Suisse ainsi que par l'intermédiaire d'organismes internationaux, tels que l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ou la Banque des règlements internationaux (BRI).

Transmission de listes de noms de personnes ou d'organisations pouvant présenter un lien avec le terrorisme

Dans le cadre de l'enquête sur les réseaux de financement du terrorisme, la recherche de transactions suspectes selon les critères généralement admis de lutte contre le blanchiment de capitaux est apparue rapidement comme insuffisante et inadaptée. Les montants peu importants nécessaires au financement d'un acte terroriste, se fondant facilement dans l'activité normale des places financières internationales, ont fait qu'un autre moyen d'investigation a dû être trouvé. La recherche s'est faite par le biais de la publication des noms de personnes suspectes, dont les relations bancaires, une fois identifiées, devaient permettre de remonter la filière de financement. Différentes autorités américaines ainsi que les Nations-Unies ont de ce fait publié des listes de noms de personnes ou d'organisations pouvant présenter un lien avec le terrorisme et dont elles requéraient que les avoirs soient bloqués dans le monde entier. Il s'agit en particulier des listes dites « Bush » reposant sur l'*executive order* du Président américain Georges W. Bush du 24 septembre 2001, des listes établies par le Comité de sanctions des Nations Unies concernant l'Afghanistan ainsi que d'une liste consolidée de noms transmise par la *Federal Reserve Bank of New York* à la Banque de Règlements internationaux (BRI). Ces différentes listes ont été mises en œuvre en Suisse, soit directement par la CFB soit par l'intermédiaire du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco). Dans tous les cas de figure, les listes ont été transmises directement par la CFB par voie électronique aux *compliance officers* des différentes banques et négociants en valeurs mobilières sis en Suisse.



Trois types de listes ont été envoyés par la CFB aux établissements assujettis à sa surveillance:

- Les listes comprenant des noms de personnes ou d'organisations soupçonnées d'avoir un lien avec les attentats du 11 septembre 2001 et le réseau Al Qaida. A ce titre, la CFB a requis des banques et négociants en valeurs mobilières qu'ils recherchent d'éventuelles relations d'affaires avec ces personnes ou entités ainsi que les avoirs dont ces personnes seraient les ayants droit économiques. En cas d'identification d'une telle relation d'affaires, une annonce au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent devait être faite sans délai, conformément aux dispositions de la loi sur le blanchiment d'argent. De même, les clients concernés ne devaient pas être informés et les avoirs annoncés bloqués pendant au maximum 5 jours ouvrables. Dans ce délai, le Ministère public de la Confédération en tant qu'autorité de poursuite pénale compétente avait à décider si la mesure de blocage devait être maintenue.
- Les listes comprenant des noms d'autres organisations qualifiées de terroristes. La CFB a demandé aux banques et aux négociants en valeurs mobilières de rechercher de telles relations d'affaires et de les soumettre à un devoir de diligence accru. Une annonce au Bureau de communication en matière de lutte contre le blanchiment ne devait intervenir que dans la mesure où l'appréciation globale de la relation d'affaires concernée mettait en évidence un soupçon fondé que les valeurs patrimoniales impliquées provenaient d'une organisation criminelle, d'un crime ou avaient un rapport avec une infraction de blanchiment. Dans ce cas de figure, les clients concernés ne devaient pas être informés de cette annonce et les avoirs annoncés bloqués pendant au maximum 5 jours ouvrables, délai dans lequel le Ministère public de la Confédération avait à décider si la mesure de blocage devait être maintenue.
- Les listes publiées en annexe à l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre des Taliban (RS 946.203). La CFB a rendu attentif les établissements soumis à sa surveillance sur les mesures prises par le Seco¹ dans le cadre de la reprise des sanctions de l'ONU à l'encontre des Taliban. Les avoirs des personnes ou organisations dont les noms ont été publiés en annexe à l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre des Taliban devaient être bloqués pour une durée indéterminée et annoncés au Seco. Cette communication au Seco devait intervenir indépendamment d'une éventuelle annonce préalable auprès du Bureau de communication en matière de lutte contre le blanchiment.

Les indications figurant sur les listes transmises aux intermédiaires financiers étant souvent sommaires, la CFB a cherché à proposer aux banques et négociants en valeurs mobilières une possibilité de soutien dans leurs recherches. Ainsi, à l'instigation de la CFB, le Ministère public de la Confédération a mis sur pied, dès début octobre

¹ <http://www.seco-admin.ch>



2001, un service centralisé auprès de la Police criminelle fédérale, à qui les intermédiaires financiers avaient la possibilité de s'adresser de manière informelle, en cas de doutes, pour des compléments d'informations. Ce service centralisé pouvait prendre contact avec toutes les autorités de poursuite pénale étrangères chargées de la poursuite de terroristes. Par le biais de ce mécanisme informel, l'efficacité du mécanisme de recherche de relations d'affaires pouvant présenter un lien avec le terrorisme a pu être accrue.

Selon les autorités compétentes pour les blocages de fonds, 40 relations bancaires représentant approximativement CHF 24 millions étaient bloquées au 25 janvier 2002 sur la base des obligations d'annonce de la loi sur le blanchiment et 75 comptes bancaires représentant CHF 42 millions à la même date sur la base de l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre des Taliban. Les relations bancaires bloquées sur la base des obligations d'annonce découlant de la Loi sur le blanchiment d'argent se recourent largement avec celles bloquées en vertu de l'Ordonnance instituant des mesures à l'encontre des Taliban.

Recherche de terroristes par le biais de transactions suspectes effectuées peu avant les attentats

Dans le cadre des recherches sur les réseaux de financement du terrorisme, des enquêtes ont été menées pour déterminer si des terroristes ou des personnes qui leur sont liées avaient effectué des opérations d'initié dans le cadre des attaques du 11 septembre 2001. Les 18 et 21 septembre 2001, la CFB a chargé respectivement la SWX Swiss Exchange et Eurex Zurich de mener des enquêtes visant à contrôler l'existence d'éventuelles transactions suspectes liées aux attaques du 11 septembre 2001. Par son action, la CFB a redéfini les priorités des enquêtes qui étaient déjà en cours dans les deux bourses. Ces dernières ont été chargées de remettre rapidement à la CFB des informations détaillées sur les transactions de titres particulièrement sensibles notamment ceux de compagnies aériennes et de sociétés d'assurance, effectuées par les participants de la SWX (warrants), d'Eurex (dérivés standardisés) et de la virt-x (blue-chips SMI). De plus, les bourses ont été chargées d'établir des analyses sur d'éventuelles transactions suspectes effectuées par leurs participants. Elles devaient dans ce contexte prendre en considération de façon très large tout élément inhabituel.

Dans le courant du mois de septembre 2001, la CFB a reçu des demandes d'entraide administrative internationale de deux autorités américaines, la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) et la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), concernant d'éventuelles transactions suspectes portant sur des titres américains cotés aux bourses suisses. Ces demandes ont été traitées dans le cadre des enquêtes de la CFB déjà en cours.

Après examen des données et des analyses transmises par les bourses, la CFB a contacté neuf banques afin de déterminer l'identité des clients et ayants droit économiques ainsi que les circonstances exactes des transactions jugées suspectes. Cent tran-



sactions sur titres (titres américains, de compagnies aériennes ou de sociétés d'assurances) ont été considérées suspectes, alors même que le volume de titres était modeste pour certaines. Ces transactions avaient été effectuées entre la fin du mois d'août 2001 et le 11 septembre 2001. Elles concernaient notamment des achats d'options «put», des ventes à découvert (short) ainsi que des ventes d'options «call». Il est ressorti des renseignements fournis par les banques que soixante de ces cas ne pouvaient plus potentiellement constituer un délit d'initié car les clients avaient tourné leur position avant les attaques. Les clients et les ayants droit économiques des quarante transactions restantes ont été soumis à un examen approfondi. La CFB a dû étendre ses investigations à six banques et négociants en valeurs mobilières supplémentaires ainsi qu'à un institut qui n'était pas soumis à la loi sur les bourses du fait que certaines banques ou négociants en valeurs mobilières ont servi d'intermédiaires entre le participant et l'ayant droit économique. Un des cas impliquait une banque de la Principauté du Liechtenstein et une demande d'entraide administrative internationale a été adressée aux autorités de surveillance prudentielle de ce pays. Il s'est avéré que les quarante transactions examinées concernaient des opérations pour le compte de clients, de gestion de fortune ainsi que pour le compte propre de banques et de négociants en valeurs mobilières.

Après une analyse approfondie des informations recueillies, il ne fait aucun doute que toutes les transactions concernées étaient justifiées et s'inscrivaient dans un contexte tout à fait usuel pour les clients, les gestionnaires de fortune et les banques concernées. Par ailleurs, aucun lien entre les personnes impliquées dans ces transactions et celles figurant sur les listes transmises dans le cadre des attaques terroristes n'a pu être établi. Dans le cadre de l'enquête effectuée, la CFB constate par conséquent que, pendant la période critique, aucune transaction suspecte en relation avec les attentats n'a été effectuée sur l'une des bourses de la place financière suisse.

Entraide administrative internationale

Des autorités de surveillance prudentielle étrangères ont, tout comme la CFB, procédé à des enquêtes sur leurs propres marchés boursiers sur des possibles transactions effectuées, peu avant les attentats, par des terroristes ou des personnes présentant des liens avec ceux-ci. Dans ce cadre, la CFB a reçu neuf requêtes d'entraide administrative concernant des transactions présentant un lien supposé avec les événements du 11 septembre 2001 effectuées par des banques ou négociants en valeurs mobilières suisses sur des marchés étrangers. Ces demandes émanaient de la US Securities and Exchange Commission (SEC), de la Commission des Opérations de Bourse (COB), du Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel (BAWe) et de la Hellenic Capital Market Commission (HCMC). Elles portaient sur un total de dix-sept transactions ou groupe de transactions opérées sur des titres de sociétés actives dans le domaine aéronautique, de compagnies d'assurances, d'une chaîne de magasins de la grande distribution ainsi que de dérivés sur indice du marché ou sur actions. Dans un cas, seule la transmission d'un questionnaire à un négociant en valeurs mobilières a été demandée.



Les informations reçues ont permis de déterminer que trois transactions suspectes ainsi qu'un grand nombre d'opérations sur dérivés d'actions avaient été effectuées pour le compte d'une filiale étrangère d'un établissement bancaire suisse. La CFB a invité l'autorité requérante à s'adresser à l'autorité étrangère de surveillance prudentielle du siège de cette filiale.

S'agissant des quatorze transactions restantes, la CFB a vérifié qu'aucun des clients et ayants droit économiques des transactions, dont l'identité lui avait été communiquée, ne figurait sur les différentes listes envoyées par ses soins aux intermédiaires financiers suisses. Dans onze cas, la décision d'achat ou de vente avait été prise, sans intervention du client ou de l'ayant droit économique, par un gérant de fortune discrétionnaire interne ou externe à l'établissement bancaire. Dans les autres cas, soit la vente des titres était en étroite relation avec le rachat des mêmes titres, au même prix, par une autre société appartenant au même ayant droit économique, soit la stratégie de placement correspondait à celle utilisée par le client depuis le début de l'année 2001. Enfin, un certain nombre de transactions avaient été effectuées à perte, vu la chute des cours consécutive aux attentats.

Ainsi, dans le cadre des informations qui lui ont été fournies, la CFB a pu déterminer qu'aucune des transactions faisant l'objet des requêtes d'entraide administrative, effectuées par le biais d'établissements bancaires et des négociants en valeurs mobilières sis en Suisse, ne présentait de lien avec les événements du 11 septembre 2001.

Réglementation

Bien que, comme le démontrent les démarches menées par la CFB, la législation suisse dispose d'ores et déjà des instruments nécessaires pour permettre une lutte efficace contre le financement du terrorisme, cette problématique a été intégrée spécifiquement dans les processus de révision législative en cours.

A cet égard, la CFB a intégré les questions particulières liées à la lutte contre le financement du terrorisme dans la révision actuellement en cours de la Circulaire CFB 98/1 Blanchiment de capitaux. Il est notamment prévu d'instaurer une obligation de communication immédiate lorsque les clarifications effectuées dans le cadre de transactions inhabituelles apportent le moindre indice que celles-ci pourraient avoir un lien avec le terrorisme.

La CFB a également pris position dans le cadre de la procédure de ratification de la Convention de l'ONU sur la répression du financement du terrorisme (CRFT). Elle considère en particulier que la réglementation actuellement en vigueur dans les domaines bancaire, boursier et des fonds de placement répond dans l'ensemble aux exigences fixées par l'art. 18 de la CRFT.



Activités internationales

Sur le plan international, la CFB suit de près la mise en œuvre du *US Patriot Act 2001* par les autorités américaines et est également impliquée dans les discussions des différents organismes internationaux tels que le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui se sont penchés sur les questions de lutte contre le financement du terrorisme. Les développements suivants peuvent être évoqués :

- Lors d'une réunion plénière extraordinaire tenue à Washington D.C. les 29 et 30 octobre 2001, à laquelle la Suisse a participé, le GAFI a étendu sa mission au-delà du blanchiment de capitaux, en concentrant également ses travaux sur la lutte contre le financement du terrorisme². Il a adopté et publié de nouvelles recommandations spéciales pour combattre le financement du terrorisme, qu'il demande à tous les pays d'adopter et de mettre en œuvre. La CFB a participé avec les autres autorités suisses impliquées à l'auto-évaluation en rapport avec les recommandations spéciales sur le terrorisme. Selon la CFB, la réglementation bancaire suisse répond d'ores et déjà pour l'essentiel aux nouvelles recommandations du GAFI.
- La CFB a participé à une rencontre des autorités de surveillance prudentielle et des banques centrales du G-10 ainsi que des représentants de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne le 14 décembre 2001 à Bâle. Les responsables de ces autorités y ont discuté des moyens permettant de lutter le plus efficacement contre l'utilisation abusive du système bancaire pour le financement du terrorisme. Un rapport va être remis au Comité de Bâle sur le Contrôle bancaire recommandant que des mesures soient prises en vue d'améliorer la coopération internationale et les possibilités de contrôle consolidé des risques de réputation au sein des groupes bancaires internationaux.
- L'OICV³ a également entrepris de mettre en place un *Memorandum of Understanding* (MoU) multilatéral permettant la consultation, la coopération et l'échange d'informations entre autorités de surveillance boursières signataires de ce document. La CFB participe activement à ces discussions, devant en principe aboutir à la mise en consultation de ce document au sein de l'OICV d'ici fin mai 2002.

Finalement, la CFB relève les efforts entrepris par les banques regroupées au sein du Wolfsberg Group, dont UBS SA et Credit Suisse Group, lesquelles ont adopté le 25 janvier 2002 des principes en vue de la lutte contre le financement du terrorisme⁴, qu'ils s'engagent à respecter dans leurs activités.

² http://www1.oecd.org/fatf/TerFinance_fr.htm

³ <http://www.iosco.org/press/presscomm011012-fr.html>

⁴ <http://www.wolfsberg-principles.com>



Conclusion

La CFB a dû mobiliser d'importantes ressources pour faire face aux conséquences des attentats terroristes du 11 septembre 2001, notamment par le biais d'une structure interne ad hoc de coordination et d'enquêtes pour laquelle les collaborateurs détachés ont investi de l'ordre de 230 jours de travail entre septembre 2001 et mi-février 2002. La CFB a ainsi été en mesure de démontrer avec les acteurs de la place financière que la Suisse disposait de tous les instruments nécessaires pour lutter contre le financement du terrorisme. Elle s'engage tant au niveau national qu'international en vue d'améliorer les mécanismes de lutte contre l'utilisation abusive des places financières internationales. La CFB continuera à déployer ses efforts en vue de renforcer la coopération internationale dans ce domaine, afin de rappeler que la Suisse ne constitue pas un refuge pour les avoirs liés au terrorisme.

Même après la clôture des enquêtes relatives aux délits d'initié, la lutte contre l'usage du système bancaire à des fins de financement du terrorisme demeure pour la CFB une tâche importante qu'elle continuera résolument d'assumer au plan opérationnel et réglementaire, tant au niveau international que national.