

Schwanengasse 12
Postfach
CH-3001 Bern
Telefon +41 31 322 69 11
Telefax +41 31 322 69 26
info@ebk.admin.ch
www.ebk.admin.ch



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Embargo: 4 septembre 2000, 10.00 heures

"Fonds "Abacha" auprès des banques suisses"

Rapport de la Commission des banques

Berne, le 30 août 2000



1. Objet de la procédure et réglementation applicable

1.1. Objet et étendue de la procédure

Depuis le mois de novembre 1999, la CFB examine si dix-neuf banques en Suisse ont respecté les obligations de diligence qui découlent de la loi sur les banques et d'autres lois applicables (cf. chiffre 1.2) lors de l'acceptation et de la gestion de fonds provenant de l'entourage de l'ancien président du Nigeria, Sani Abacha.

La CFB n'a pas mené de procédure pénale pour cause de blanchiment d'argent ou d'autres infractions. Une procédure pénale en lien avec les fonds provenant de l'entourage d'Abacha est pendante à Genève. La CFB n'est pas non plus compétente pour le traitement de la demande d'entraide judiciaire provenant du Nigeria. Celle-ci est entre les mains de l'Office fédéral de la justice et des autorités de poursuite pénale de Genève.

La CFB a déployé une énergie considérable dans cette procédure administrative. D'importants volumes de documents devaient être analysés. Des discussions avec les directions de plusieurs banques concernées ont eu lieu. Dans le cas d'un établissement, toutes les personnes effectivement ou potentiellement concernées ont été formellement entendues. Les ressources investies par la CFB sont en relation avec ces efforts puisque jusqu'à 12 personnes, soit 14% de l'effectif global de la CFB, ont été impliquées dans les procédures et les vérifications annexes.

1.2. Obligations de diligence

Lors de l'acceptation et de la conservation de fonds de clients les banques doivent respecter un certain nombre d'obligations de diligence afin de sauvegarder la confiance du public dans un système bancaire convenable ("protection de la confiance et du fonctionnement"). Certaines de ces obligations ont été développées par la CFB depuis la fin des années septante dans des cas concrets en se fondant sur l'exigence générale de la loi sur les banques relative à la *garantie d'une activité irréprochable*. En relation avec l'affaire Marcos, la CFB a en particulier développé sa pratique selon laquelle c'est la direction et non un service subordonné d'une banque qui doit décider si une relation d'affaires avec une personnalité politique exposée doit être acceptée ou poursuivie.



Cette pratique a été publiée pour la première fois dans le rapport de gestion 1987 et développée pas à pas ultérieurement dans d'autres cas concrets.

La *loi sur le blanchiment d'argent* de 1997 (LBA), qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998, forme le cadre législatif général en ce qui concerne les obligations de diligence lors de l'acceptation de fonds de clients. Doivent également être respectées les dispositions du Code pénal (CP) relatives au *blanchiment d'argent*, au *défaut de vigilance en matière d'opérations financières* et au *droit de communication*, entrées en vigueur respectivement les 1^{er} août 1990 et 1^{er} août 1994. Ces obligations ont été concrétisées par la CFB dans ses "*directives de lutte contre le blanchiment*" de 1991. Depuis 1998, ces directives contiennent des prescriptions particulières relatives au traitement de fonds provenant de personnalités politiques (connues également sous le sobriquet de "fonds de potentats"). L'identification des clients enfin, est réglée depuis 1977 par les banques elles-mêmes dans la "*Convention de diligence*" (CDB) qui a été régulièrement mise à jour depuis cette date. La version actuellement en vigueur date de janvier 1998.

Pour l'essentiel, les banques doivent prendre en considération les obligations de diligence suivantes:

Pas de fonds d'origine criminelle ou liés à la corruption

Les organes ou les employés d'intermédiaires financiers se rendent coupable de *blanchiment de capitaux* s'ils acceptent, gardent en dépôt ou aident à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales dont ils savent ou doivent présumer qu'ils proviennent d'un crime. L'acceptation par négligence de valeurs patrimoniales d'origine criminelle n'est pas punissable, mais peut contrevenir à l'exigence de la *garantie d'une activité irréprochable* requise par la loi sur les banques. Les banques ne doivent pas accepter des fonds dont elles savent ou doivent présumer qu'ils proviennent *de la corruption ou de détournements de fonds publics*. Elles doivent dès lors examiner avec une attention particulière si elles veulent entrer en relations d'affaires, accepter et garder des avoirs appartenant, directement ou indirectement, à des personnes exerçant des fonctions publiques importantes pour un Etat étranger ou à des personnes et sociétés qui, de manière reconnaissable, leurs sont *proches*. Depuis le 1^{er} mai 2000, l'acceptation intentionnelle de fonds liés à la corruption de fonctionnaires étrangers peut par ailleurs être constitutive du délit de blanchiment d'argent.



Obligations liées à l'organisation interne

Les banques sont contraintes, depuis le 1^{er} mai 1992, d'émettre des directives internes relatives au blanchiment de capitaux. Elles doivent former leur personnel et prévoir un service interne de lutte contre le blanchiment de capitaux chargé d'exécuter les directives internes et capable de conseiller les responsables lors de questions relatives à ce problème. En ce qui concerne les personnes exerçant des fonctions publiques importantes pour un Etat étranger, la CFB exige depuis 1987 que des instructions internes définissent la politique commerciale à cet égard. En outre, ces directives doivent prévoir l'attribution exclusive de la compétence d'accepter de telles relations d'affaires à la direction ou à des membres de celle-ci. La direction doit par ailleurs régulièrement examiner ces relations d'affaires.

Identification du cocontractant

Les banques doivent connaître leurs clients ("*know your customer*"). A cette fin, elles doivent, lors de l'établissement de relations d'affaires, identifier leurs partenaires contractuels sur la base d'une pièce justificative. La Convention de diligence des banques (CDB) règle de manière approfondie quand et comment une banque doit procéder pour identifier l'identité du cocontractant. La violation de ce devoir est dénoncée auprès de la Commission de surveillance CDB et peut être réprimée par une peine conventionnelle pouvant atteindre la somme de CHF 10 mio.

Détermination de l'ayant droit économique

Si le cocontractant diverge de l'ayant droit économique ou s'il subsiste à cet égard un doute, les banques doivent requérir une déclaration écrite indiquant qui est l'ayant droit économique. Une violation de cette disposition est sanctionnée par la CDB et peut également être punissable pénalement.

Clarification des relations d'affaires ou transactions inhabituelles

Les banques doivent clarifier *l'arrière-plan économique* et le but d'une transaction ou d'une relation d'affaires lorsqu'elles paraissent inhabituelles et que leur légalité n'est pas manifeste ou lorsque des indices laissent supposer que des valeurs patrimoniales



proviennent d'un crime ou qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces valeurs.

Obligation de communiquer

Si, après clarification, une banque sait ou soupçonne de manière fondée que les valeurs patrimoniales ont un lien avec une opération de blanchiment d'argent, qu'elles proviennent d'un crime ou sur lesquelles une organisation criminelle a un pouvoir de disposition, elle doit *l'annoncer sans délai* au Bureau de communication en matière de blanchiment.

Poursuite des relations d'affaires sous contrôle particulier ou rupture

Si la banque, en cas de doute mais en l'absence de soupçons fondés, poursuit les relations d'affaires sans informer les autorités compétentes, elle doit *surveiller* l'évolution de la relation d'affaires. Si elle rompt les relations d'affaires sans en informer les autorités, la banque ne doit admettre le retrait des avoirs que sous une forme qui permette, au besoin, aux autorités pénales d'en retrouver la trace ("*paper trail*"). La banque ne procédera pas à des paiements comptants ou à des livraisons physiques de titres et de métaux précieux dans une mesure significative. Ces obligations valent également lorsqu'elle présume l'existence d'un cas de corruption ou de détournement de biens publics. La banque ne doit pas rompre la relation d'affaires ou autoriser le prélèvement de montants importants s'il existe des indices concrets que des mesures de sûretés d'une autorité sont imminentes.

Blocage des valeurs patrimoniales suspectes

Une banque qui a procédé à une dénonciation aux autorités pénales cantonales ou au Bureau de communication en matière de blanchiment, doit *bloquer* immédiatement les valeurs patrimoniales annoncées.

Cette description démontre que les banques sont, en application de la réglementation en vigueur, soumises à un catalogue étendu d'obligations. Celui-ci n'a pas seulement une existence abstraite mais doit encore être respecté et faire l'objet d'une *application pratique effective*.



2. Résultats de l'enquête et mesures ordonnées

La CFB a effectué des procédures auprès de dix-neuf banques au total qui avaient accepté des fonds provenant de l'entourage de l'ancien président du Nigeria, Sani Abacha. A la fin de l'année 1999, la somme totale des fonds déposés et bloqués auprès de banques suisses se montait à env. USD 660 mio. Dans l'intervalle, une somme d'environ USD 115 mio. a été libérée par le juge d'instruction genevois.

La plupart des procédures menées par la CFB sont à l'heure actuelle terminées ou le seront très prochainement. Deux procédures ont été ouvertes très récemment. Elles concernent les banques *Mirabaud & Cie* et *UEB United European Bank*. Le comportement des dix-sept banques suivantes a été examiné jusqu'à présent: *Banca del Gottardo*, *Banque Edouard Constant SA*, *Banque Nationale de Paris (Suisse) SA*, *Bank Hofmann AG*, *Bank Leu AG*, *Banque Baring Brothers (Suisse) SA*, *Citibank N.A.*, *Credit Suisse*, *Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA*, *Goldman Sachs & Co. Bank*, *J. Henry Schroder Bank*, *Merrill Lynch Bank (Suisse) SA*, *M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG*, *Pictet & Cie*, *SG Rüeegg Bank AG*, *UBS AG* et *UBP Union Bancaire Privée*.

Chaque état de fait se distingue des autres de façon importante. Les banques examinées ont eu des comportements radicalement différents. L'appréciation de leurs comportements s'avère par conséquent différenciée. Il est possible de former trois groupes.

2.1. Banques ayant eu un comportement irréprochable

Cinq banques ont pleinement respecté leurs obligations de diligence: *Banca del Gottardo*, *Citibank N.A.*¹, *Goldman Sachs & Co. Bank*, *Merrill Lynch*² et *UBS AG*. Ces banques se sont comportées de manière correcte parce qu'elles ont procédé à des clarifications approfondies relatives à la situation personnelle et économique de leurs clients et, lorsqu'elles ont eu connaissance de faits nouveaux ou en cas de doutes persistants, pris en temps utile les mesures qui s'imposaient telles que la rupture de la relation d'affaires ou l'annonce aux autorités compétentes.

¹ Ce jugement concerne exclusivement Citibank N.A. Faute de compétence, le comportement de l'ensemble du groupe Citibank et en particulier le comportement de sa société de participation Cititrust (Switzerland) Limited domiciliée en Suisse n'ont pas pu être examinés.

² Il manque cependant encore l'examen d'un compte découvert seulement récemment.



2.2. Banques ayant montré des points faibles

Dans le cas de diverses banques la CFB a constaté des points faibles ou des défaillances qui n'atteignaient pas un degré de gravité tel que des mesures contraignantes se seraient avérées nécessaires. Ce groupe se compose des banques *Banque Edouard Constant SA*, *Banque Nationale de Paris (Suisse) SA*, *Banque Baring Brothers (Suisse) SA*, *J. Henry Schroder Bank*, *Pictet & Cie* et *SG Rüegg Bank AG*.

Dans le cas de la plupart de ces banques il s'est avéré nécessaire de critiquer la *clarification insuffisante ou tardive de l'arrière-plan économique*. Dans certains cas des *manquements au plan de l'organisation* telles que l'application traînante de décisions internes ou, dans un cas, l'absence de directives internes relatives à la politique commerciale avec des personnalités politiques exposées, ont été critiquées.

La procédure de la CFB a été clôturée par une *critique* écrite adressée à la banque et relevant que certaines obligations de diligence déterminées ont été violées ou que des faiblesses au plan de l'organisation constatées. La critique a été utilisée en particulier dans les cas où le comportement fautif ne pouvait pas clairement être imputé à une ou plusieurs personnes en position dirigeante, soit parce que la personne qui occupait une position où il faut donner toutes garanties d'une activité irréprochable avait entre-temps quitté la banque concernée, soit parce que c'était la banque en tant qu'organisation qui avait failli. Une critique a aussi été prononcée lorsque le comportement reproché à la banque n'était pas assez grave pour justifier des mesures incisives.

2.3. Banques ayant montré des défaillances plus graves

Dans le cas du troisième groupe de banques l'enquête a établi des *défaillances en partie graves et des défaillances ou des comportements erronés individuels crasses*. Il faut citer dans ce groupe trois banques du *Credit Suisse Group (Credit Suisse, Bank Hofmann et Bank Leu)*, *Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA*, *UBP Union Bancaire Privée* et *M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG*.

A titre d'exemple de comportements individuels erronés on a par exemple constaté l'évaluation fautive évidente d'une relation d'affaires parce que des éléments relatifs à l'origine éventuellement douteuse des fonds confiés ont été ignorés, l'omission de



transmettre des informations importantes sur une relation d'affaires aux instances supérieures ou le fait de ne pas se conformer à la décision de l'instance supérieure de mettre un terme à une relation d'affaires. Dans deux cas l'enquête de la CFB a entraîné des conséquences personnelles pour des personnes qui occupaient des fonctions dirigeantes. L'ouverture de procédures relatives à la garantie d'une activité irréprochable a amené les banques concernées à se séparer de certaines personnes déterminées occupant des fonctions dirigeantes. Deux procédures de ce genre doivent encore suivre.

Les manquements constatés et les mesures ordonnées auprès des banques Credit Suisse, Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA, UBP Union Bancaire Privée et M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG sont exposés ci-après de manière plus détaillée.

2.3.1. Credit Suisse Group

L'unité commerciale Credit Suisse Private Banking du Credit Suisse a accepté de deux fils de Sani Abacha des fonds à hauteur de USD 214 mio. (état du compte à fin 1999). Dans une décision, la CFB a formellement critiqué le fait que le Credit Suisse n'a pas fait usage de la diligence nécessaire dans le traitement de la relation d'affaires concernée et violé l'obligation de clarifier l'arrière-plan économique d'une relation d'affaires inhabituelle. La CFB a critiqué en particulier le fait que la banque n'avait pas détecté le fait que les deux clients étaient politiquement exposés malgré des éléments problématiques tels que leur âge et leur pays d'origine ainsi que le montant des fonds déposés. La banque a accordé trop de crédit aux indications et aux informations d'un client de longue date qui avait introduit les nouveaux clients à la banque. Les autres obligations de diligence lors de l'acceptation et de la conservation de fonds de clients ont été respectées par la banque. Elle a en particulier entrepris les mesures nécessaires telles que l'orientation de la direction, l'annonce au Bureau de communication en matière de blanchiment et le blocage interne du compte lorsqu'elle a appris, en mars 1999, que ses clients étaient des fils de l'ancien président du Nigeria. Au plan de l'organisation interne l'application et le contrôle insuffisants de directives ainsi que le système d'annonce qui ne fonctionnait pas ou qui n'était pas approprié aux transactions importantes ont été critiqués. Il n'a pas été nécessaire d'examiner la garantie d'une activité irréprochable des personnes responsables de la relation d'affaires concernée puisque ces personnes ne travaillaient plus pour le Credit Suisse ou n'avaient pas joué de rôle ou alors un rôle insignifiant en ce qui concerne l'état de fait critiqué. Le Credit Suisse a, en



partie déjà avant la découverte de la relation d'affaires problématique, entrepris des efforts importants pour éviter l'acceptation de clients indésirables et découvrir les relations d'affaires éventuellement contractées avec des personnes politiquement exposées qui n'auraient pas été détectées à ce jour. Il a été constaté en outre que le Credit Suisse a depuis longtemps une politique commerciale restrictive en ce qui concerne les clients politiquement exposés provenant de pays critiques. L'utilité et l'efficacité du paquet de mesures ne peut cependant en définitive être jugée que lorsque toutes les mesures auront été appliquées en pratique. La CFB a par conséquent, au titre de mesure concrète, ordonné une révision extraordinaire confiée à l'organe de révision bancaire du Credit Suisse. Cette révision aura pour but d'examiner l'application pratique et l'utilité des mesures prises. Elle s'étendra à toutes les banques du Credit Suisse Group actives dans la gestion de fortune et concernera donc aussi les autres banques du groupe impliquées dans l'affaire Abacha, à savoir Bank Leu et Bank Hofmann. En ce qui concerne Bank Leu AG, une ouverture de compte déficiente, une documentation insuffisante et le contrôle dirigeant défaillant ont été critiqués. Dans le cas de Bank Hofmann AG, c'est principalement un comportement fautif individuel qui prédominait.

2.3.2. Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA

Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA, établissement suisse faisant partie du groupe bancaire français Crédit Agricole Indosuez, détient trois relations d'affaires encore ouvertes totalisant USD 147 mio. qui ont un lien avec des proches de Sani Abacha. La CFB a critiqué formellement le fait que, lors de l'ouverture et du suivi de deux relations d'affaires, ainsi que lors du suivi de la troisième relation d'affaires, la banque n'a pas agi avec la diligence nécessaire. La banque a ouvert les comptes alors qu'elle savait que les titulaires ou les ayants droits économiques étaient des proches de l'ancien président du Nigeria et en omettant de procéder aux clarifications complémentaires nécessaires. Toutes les relations d'affaires contestées avaient été annoncées au membre de la direction compétent au plan formel et cette personne, qui n'est à l'heure actuelle plus active en Suisse, en a autorisé l'ouverture sans faire preuve d'esprit critique. La CFB a informé l'autorité de surveillance française compétente de ces faits. La CFB a constaté en outre qu'en 1997, l'organisation interne de la banque était insuffisante pour assurer le respect des dispositions applicables en matière de lutte contre le blanchiment, en particulier en raison du cloisonnement de l'information entre les succursales. A titre de mesure concrète, la CFB a ordonné une révision extraordinaire aux frais de la banque



et l'a confiée à l'organe de révision bancaire de cet établissement. Cette révision portera sur l'audit approfondi des relations d'affaires existantes ainsi que sur la fiabilité du système de contrôle mis en place par la banque.

2.3.3. UBP Union Bancaire Privée

UBP Union Bancaire Privée détient six comptes encore ouverts totalisant USD 73 mio. ainsi que trois comptes clôturés qui ont un lien avec des proches de Sani Abacha. La CFB a constaté que lors de l'ouverture de deux relations d'affaires aujourd'hui clôturées, la banque n'a pas agi avec la diligence nécessaire, en particulier en acceptant des fonds importants sur ces comptes ouverts seulement à titre provisoire. Lors de l'ouverture de cinq autres relations d'affaires pour un proche de Sani Abacha identifié comme tel, la banque n'a en outre pas agi avec la diligence nécessaire en omettant de procéder aux clarifications complémentaires nécessaires relatives à l'arrière-plan économique des transactions. La CFB a constaté par ailleurs qu'UBP n'a pas fait preuve de la diligence nécessaire dans le suivi de trois relations d'affaires en n'exécutant pas et en ne contrôlant pas l'exécution de la décision de son Comité de lutte contre le blanchiment d'y mettre un terme. On peut à cet égard relever que la banque a pris des décisions de principe et des décisions relatives aux cas particuliers qui étaient raisonnables et prudentes mais qu'elle ne les a pas appliquées. Enfin, la CFB a relevé que, de 1995 à 1997, l'organisation interne de cet établissement était insuffisante pour assurer le respect des dispositions applicables en matière de lutte contre le blanchiment, notamment parce que l'exécution et le contrôle de l'exécution des décisions prises étaient lacunaires et inefficaces. A titre de mesure concrète, la CFB a ordonné une révision extraordinaire aux frais de la banque confiée à une institution de révision bancaire autre que l'organe de révision bancaire habituel de la banque. Cette révision portera sur l'audit approfondi des relations d'affaires existantes ainsi que sur la fiabilité du système de contrôle mis en place par la banque.

2.3.4. M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG

Le cas de M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG, une filiale de la banque allemande M.M. Warburg & Co. KGaA, a été clôturé en 1998 déjà et présenté sous forme anonyme en page 161 du rapport de gestion de la CFB. En voici une courte récapitulation. La banque avait une relation d'affaires où deux fils de Sani Abacha étaient les ayant droits



économiques. En l'espace de huit mois, des montants atteignant DEM 300 mio. ont été versés sous le titre de «provisions», montants qui ont en grande partie été transférés ensuite à la banque du groupe au Luxembourg. Le compte était géré en violation des règles sur la séparation des fonctions entre le conseil d'administration et la direction et des défaillances graves ont été constatées en ce qui concerne la clarification de l'arrière-plan économique. Les personnes dirigeantes impliquées dans la relation d'affaires ont quitté la banque à la suite de l'intervention de la CFB. Les autorités de surveillance allemande et luxembourgeoise ont été informées de l'état de fait.

2.4. Autres constatations

Respect de l'obligation d'annonce

A titre d'élément positif, il faut relever que les banques ont *respecté l'obligation d'annonce* prescrite par la loi sur le blanchiment dès qu'elles ont eu des indices suggérant une origine potentiellement délictueuse des fonds déposés et qu'elles ont procédé au blocage interne des fonds.

Présence de directives internes

Un autre élément positif à relever est le fait que, hormis une seule exception, toutes les banques disposent de *directives internes valables*, à savoir d'une directive interne relative à la politique commerciale concernant les personnalités politiquement exposées, ainsi que l'exige la circulaire CFB 98/1 "Blanchiment".

Pas de plaintes pénales

La CFB est soumise à une obligation générale de dénonciation pénale. Au vu des informations dont elle dispose, la CFB n'a aucun motif de déposer une dénonciation pénale contre des personnes déterminées. Cette situation n'exclut cependant pas une appréciation différente des autorités de poursuite pénale.



Importance de la diligence au début de la relation d'affaires

Une partie des banques a détecté ou soupçonné la position politiquement exposée de ses clients, voire même l'origine douteuse des fonds, et a réussi à se débarrasser des fonds indésirables en temps utile. Certaines banques n'y sont par contre plus parvenues et ont été contraintes de conserver les fonds faute de pouvoir contacter les clients ou obtenir leurs instructions. Ces banques n'ont pas réalisé le problème inhérent à la relation d'affaires ou l'ont réalisé trop tard.

Difficulté de reconnaître des personnes politiquement exposées

Il peut être très difficile de détecter qu'un client est politiquement exposé, en particulier lorsque les clients taisent des informations importantes ou apportent même des indications erronées. Dans la plupart des cas examinés, les titulaires des comptes ou les ayants droits économiques ne se sont pas identifiés comme étant politiquement exposés mais ont affirmé être des hommes d'affaires fortunés et dont l'activité est couronnée de succès. Dans ce contexte, il faut relever qu'à l'exception d'un cas insignifiant impliquant des montants comparativement très modestes, Sani Abacha n'apparaît pas en tant que titulaire de compte ou ayant droit économique. Dans le cas précité, la banque a rompu la relation d'affaires en 1994 déjà. Il faut néanmoins retenir qu'en ce qui concerne les relations avec des clients provenant d'un pays qui est sujet à la corruption, tel que le Nigeria, les banques doivent faire preuve d'une diligence particulière.

Les clients qui, en raison de leur pouvoir économique conséquent et de leur position sociale importante, ont inévitablement des contacts étroits avec l'entourage gouvernemental de leur pays de domicile et sont par conséquent proches de personnalités politiquement exposées, posent des problèmes particuliers aux banques. La proximité du régime n'est souvent pas transparente et difficile à détecter par les banques. L'ouverture et la poursuite de relations d'affaires avec des personnes de cette nature ne peuvent être critiquées au plan formel lorsque la banque n'a pas d'indice relatif à une origine délictueuse des fonds déposés. Il convient cependant de remarquer que de telles relations d'affaires exposent la banque à un risque de réputation accru même sans soupçons concrets de ce genre.



L'introduction par des clients existants ne dispense pas de l'obligation de diligence

Plusieurs banques ont omis de procéder à des clarifications particulières relatives à l'arrière-plan personnel et économique de leurs clients au motif que ces clients étaient introduits par un client de longue date bénéficiant d'une bonne réputation ou d'un bonus de confiance élevé ou que les fonds étaient transférés depuis un autre établissement bancaire suisse. Or, ces circonstances ne libèrent pas les banques de l'obligation de procéder à leurs propres clarifications relatives à l'arrière-plan personnel et économique de leurs clients ou à l'arrière-plan économique des transactions. Il peut arriver que la banque précédente a justement rompu la relation d'affaires en raison de l'origine douteuse des fonds. Ainsi que les enquêtes de la CFB le montrent, les transferts provenaient par ailleurs en partie de tiers. Il ne peut donc être présumé que les clients crédités étaient déjà clients de la banque opérant le transfert et ont été examinés par celle-ci sous toutes les coutures.

Dimension internationale

L'affaire "Abacha" n'est pas un problème de nature purement suisse. Ainsi que les enquêtes l'ont montré, il n'y a pas que des établissements domiciliés en Suisse qui ont accepté des fonds provenant de l'entourage de Sani Abacha, mais également des instituts étrangers renommés. Il a été constaté que les fonds provenaient, outre du Nigeria, également de pays tels que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou l'Autriche. D'un autre côté, des fonds ont été transférés depuis des banques suisses vers des banques situées aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en France, au Luxembourg ou au Liechtenstein (cf. *annexe*). Certains, mais selon nos informations, une partie seulement de ces pays ont entre-temps bloqué des comptes et mis en route des procédures administratives.

3. Nécessité de modifications législatives au plan suisse et international

Après avoir mis un terme à la procédure Abacha, la CFB a été amenée à s'interroger sur la nécessité de modifications législatives et réglementaires au plan suisse et inter-



national. Les instruments juridiques existants doivent dans l'ensemble être qualifiés de suffisants. Ils devraient cependant être adaptés et complétés ponctuellement.

3.1. Révision des directives "Blanchiment" de la CFB

La CFB va adapter la circulaire CFB "Blanchiment" du 26 mars 1998 en tenant compte de l'évolution du droit qui a eu lieu depuis cette date ainsi que des conclusions de l'enquête relative aux fonds "Abacha" auprès des banques suisses. Les points suivants devront être discutés.

3.1.1. Adaptation au droit de la corruption révisé

Les directives de lutte contre le blanchiment doivent être adaptées au droit pénal de la corruption entré vigueur le 1^{er} mai de cette année. Ce droit introduit entre autres la pénalisation de la corruption active de fonctionnaires étrangers. Avec l'introduction de cette norme pénale, les employés de banque se rendent nouvellement coupables de blanchiment lorsqu'ils acceptent des fonds de fonctionnaires étrangers dont ils savent ou doivent présumer qu'ils proviennent de la corruption. Le nouveau droit pénal de la corruption introduit en outre une obligation d'annonce lors que la banque sait ou a des soupçons fondés que des fonds proviennent de la corruption étrangère. Selon les directives actuelles de lutte contre le blanchiment de la CFB, les intermédiaires financiers ne doivent pas accepter de fonds dont ils savent ou doivent présumer qu'ils proviennent de la corruption ou du détournement de fonds publics, faute de quoi leur garantie d'une activité irréprochable sera mise en cause. Mais depuis l'entrée en vigueur du droit pénal révisé de la corruption, il manque la mention du caractère punissable d'un tel comportement ainsi que l'obligation d'annonce.

3.1.2. Obligation de la direction générale de connaître les clients les plus importants

Dans plusieurs des cas examinés par la CFB, il s'est avéré que les échelons supérieurs de la hiérarchie de la banque n'étaient pas informés de relations contractuelles même s'il s'agissait de montants et de relations d'affaires comparativement importants. Cette situation doit être évitée à l'avenir. La CFB examine par conséquent l'introduction d'une



obligation qui exige de manière générale que les membres de la direction des banques actives dans la gestion de fortune connaissent les clients les plus grands et les plus importants de leur banque. Chaque banque devrait définir elle-même la limite entre les clients grands/importants et les autres et prévoir dans des directives internes des seuils échelonnés en fonction du pays d'origine et du potentiel de risque.

3.1.3. Clarification des raisons qui motivent un changement de relation bancaire

Ainsi que cela vient d'être exposé, le fait que des fonds d'un client proviennent d'une banque suisse ou étrangère renommée ne dispense pas les banques de l'obligation de procéder aux clarifications nécessaires lors de l'ouverture d'une relation d'affaires. Il peut s'agir, dans ce contexte, d'interroger le client sur les raisons qui motivent son désir de changer de relation bancaire et de contrôler, le cas échéant, ces indications en contactant la banque précédente. Le pendant de cette obligation pourrait consister en une obligation de la banque qui rompt une relation d'affaires de prévenir d'autres banques de manière proactive ou sur requête. En règle générale, dans de tels cas, les indications des clients ne correspondent pas à celles de leurs anciennes banques et il peut s'avérer ardu de clarifier quelle version correspond à la réalité des faits. La CFB examinera par conséquent si une telle obligation doit être ancrée expressément dans les directives de lutte contre le blanchiment.

3.2. Extension des possibilités de sanction de la CFB

Selon le droit actuel, les instruments à disposition pour sanctionner des violations de l'obligation de diligence ne sont pas appropriés et adéquats dans chaque cas d'espèce. Les mesures de nature administrative que la CFB peut prendre à l'encontre des responsables individuels n'entrent souvent pas en ligne de compte, notamment en ce qui concerne les grandes banques, parce que ces personnes ne sont pas membre de la direction générale ou du conseil d'administration ou ne travaillent plus dans la banque. Un retrait d'autorisation est disproportionné à moins que l'on ne soit en présence de violations systématiques et de défaillances de l'organisation. En sus de la possibilité d'ordonner et de contrôler des mesures au plan de l'organisation, la CFB n'a souvent que la possibilité de procéder à une simple constatation aux termes de laquelle le com-



portement d'une banque n'était pas compatible avec l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable.

Si les propositions du Conseil des Etats relatives à la possibilité de condamner une personne juridique, qui sont actuellement en discussion au Parlement, sont adoptées, des entreprises en tant que telles pourront être condamnées, indépendamment de la possibilité de condamner une personne physique, à une amende pouvant atteindre cinq millions de francs si elles n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables au plan de l'organisation pour éviter des délits tels que le blanchiment d'argent et le défaut de vigilance dans les opérations financières. Les autorités de poursuite pénale seraient compétentes à cet égard. En sus de ces mesures, il s'agira d'examiner si la CFB ne devrait pas, dans le cadre d'une législation future, être dotée de la possibilité de confisquer les bénéfices résultant de transactions illégales et critiquables au plan prudentiel. Dans le cadre de la surveillance des marchés exercée par la CFB, cette question se pose aussi lors de soupçons en matière de manipulation de cours et de délits d'initiés.

3.3. Réglementation internationale relative au traitement de fonds appartenant à des personnalités politiquement exposées

Les enquêtes de la CFB ont montré également, à côté de la place financière suisse, que d'autres places financières étrangères étaient aussi impliquées dans l'affaire "Abacha". Dans les limites du jugement que la CFB peut porter au vu des informations dont elle dispose, la Suisse est le premier pays à avoir examiné de manière extensive le comportement des banques qui sont soumises à sa surveillance et ordonné des mesures à l'encontre des banques fautives. La Suisse est par ailleurs le seul pays qui dispose à ce jour de règles relatives à l'acceptation de fonds de potentats.

Pour toutes ces raisons, la Suisse et la CFB s'appliquent à faire des "fonds de potentats" un thème abordé par tous les forums adéquats et à faire en sorte que des standards minimaux internationaux soient adoptés. Des démarches allant dans ce sens ont déjà été entreprises.



4. Conclusion

Une affaire très déplaisante

Le simple fait que des fonds importants appartenant à des proches de l'ancien régime Abacha soient déposés sur des comptes auprès de banques suisses est très déplaisant et nuit à la réputation de la place financière suisse.

Risque de réputation lié aux fonds de personnalités politiquement exposés

L'acceptation de relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées peut impliquer des risques juridiques et de réputation importants pour les banques et affecter en outre la réputation de l'ensemble de la place financière. Les banques doivent par conséquent faire preuve d'une diligence particulière lors de l'acceptation de fonds appartenant à des clients politiquement exposés.

Connais ton client

Les enquêtes de la CFB montrent l'importance du principe "connais ton client". Les relations d'affaires avec des clients provenant de pays où une influence étatique importante sur l'activité économique est liée à une corruption largement répandue, à la violation systématique des droits fondamentaux de l'homme et à des actes de violence politique, exigent une attention particulière et des clarifications approfondies lorsque des particuliers souhaitent placer des fonds importants.

Action décidée et coopérative des autorités suisses

Il convient de souligner que grâce à l'action décidée et coopérative des autorités compétentes (Office fédéral de la police³, Bureau des juges d'instruction de Genève) les fonds ont pu être bloqués à temps de sorte que, selon toute probabilité, ils pourront être restitués dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire. La place financière suisse n'a aucun intérêt à conserver des fonds provenant de la corruption ou des fonds d'une autre origine délictueuse.

³ Dont les tâches liées à l'entraide judiciaire internationale sont exercées depuis le 1^{er} juillet 2000 par l'Office fédéral de la justice.



Grande importance des obligations de diligence

La clarification précoce et scrupuleuse de l'arrière-plan personnel et économique d'un client a une importance prépondérante. Dans la mesure du possible, les clarifications relatives à l'arrière-plan personnel et économique des clients doivent être effectuées avant l'ouverture du compte. Lorsqu'un compte a été ouvert et que des doutes relatifs à l'origine des fonds qui existaient déjà avant l'ouverture se voient confirmés au cours de la relation d'affaires, la banque court le risque de ne pas pouvoir se débarrasser de fonds indésirables, notamment lorsqu'elle ne peut plus atteindre le client.

La CFB renforce la surveillance de la déontologie

Quelques banques ont eu un comportement correct. Mais un certain nombre de banques n'a respecté qu'imparfaitement les obligations de diligence. La Commission des banques poursuivra également à l'avenir la violation des règles légales lors de l'acceptation et de la gestion de fonds. Elle renforcera ses efforts en ce qui concerne l'application de la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment, y compris les règles relatives aux fonds de potentats.

La réglementation suisse est dans l'ensemble suffisante

La place financière suisse dispose d'un ensemble de règles appropriées destiné à éviter les fonds indésirables. L'environnement réglementaire existant est en principe suffisant et doit être qualifié d'étendu en comparaison internationale. La CFB l'actualisera et le complétera cependant de façon ponctuelle dans son domaine de compétence.

La corruption est internationale – la lutte contre la corruption doit l'être également

L'affaire "Abacha" montre de manière évidente la dimension internationale de la question du dépôt des fonds provenant de la corruption dans le système financier. Il n'y pas que des banques suisses qui ont accepté des fonds appartenant à l'entourage d'Abacha. Le standard réglementaire minimal relatif au traitement de fonds provenant de personnalités politiques exposées par les banques devrait pour cette raison être relevé de manière coordonnée au plan international. Cette modification concerne également les banques actives au plan international. La Suisse est pour l'instant le seul pays qui a



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

cherché à régler cette question. La CFB s'efforcera à thématiser sur tous les fronts et à faire porter sur l'agenda des organismes internationaux la question du traitement de fonds de potentats.