25 April 2019

Contrer le financement de la prolifération : Leçons tirées de l'affaire d'expédition Chinpo

Par Beatrice Müller

Introduction

Le 13 juillet 2013, le navire Chong Chon Gang a été intercepté pour inspection par les autorités panaméennes. Le cargo, qui se dirigeait de Cuba vers la République populaire démocratique de Corée (RPDC), a été saisi, car soupçonné de transporter de la drogue[1]. Aucune drogue n'a été découverte à bord. Pourtant, sous la couverture de 200 000 sacs de sucre, la plus importante cargaison d'armes (et de matériel connexe) en violation de l'embargo sur les armes imposé à la RPDC[2] a été révélée.[3] Parmi le matériel militaire, des pièces et des avions entiers MiG-21 ont été trouvés, ainsi que des armes légères, des armes légères et des munitions.[4]

L'expédition a été facilitée par le paiement de frais de transport par une société singapourienne, Chinpo Shipping Company (Private) Ltd (Chinpo). Chinpo a finalement été poursuivi à Singapour pour son implication financière dans l'envoi.

---

[1] Eda Erol et Leonard S. Spector, "Chinpo Shipping: A Singaporean Financial Agent of North Korea," *James Martin Center for Nonproliferation Studies Occasional Paper* 35 (Décember 2017): 45, http://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/2017/12/op35-part3.pdf (consulté le 26 avril 2019).

[2] Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 1718 *(2006) Non-proliferation/Democratic People's Republic of Korea*, 14 Octobre 2006, S/RES/1718 (2006).

[3] Le groupe d'experts qui a par la suite enquêté sur l'incident a conclu que le chargement à bord du Chong Chon Gang violait l'embargo sur les armes imposé à la RPDC par la résolution 1718 (2006) et la résolution 1874 (2009) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Conseil de sécurité des Nations unies, 1718 Comité des sanctions (RPDC), « Panel of Experts Report established pursuant to resolution 1874 (2009) », 6 mars 2014, S/2014/147, par. 78.

[4] La cargaison dissimulée contenait des systèmes de missiles sol-air et leurs composants, deux avions MiG-21 désassemblés, plusieurs moteurs pour avions MiG-21, des munitions et d'autres matériels liés aux armes. De nombreux objets trouvés à bord étaient inutilisés. S /2014/147, par. 69,72,74; Hugh Griffiths et Roope Siirtola, « Full Disclosure: Contents of North Korean Smuggling Ship Revealed », 38 North, 27 août 2013, https://www.38north.org/2013/08/hgriffiths082713/ (consulté le 26 avril 2019); Erol et Spector, «Chinpo Shipping», 45-46.

Rico Carisch
rico.carisch@comcapint.com
+1-610-390-9541

www.comcapint.com
110 West 94 Street – 2D
New York, NY 10025

Loraine Rickard-Martin
loraine.rickard-martin@comcapint.com
+1-917-715-2142

Chinpo étant accusé d'avoir fourni des services financiers à une entité de la RPDC, l'affaire aurait pu être une poursuite phare du financement de la prolifération. Toutefois, comme nous le verrons, l'affaire Chinpo illustre plutôt les difficultés de prévention et de poursuite du financement de la prolifération. L'analyse de cette affaire aide à comprendre à quoi ressemble le financement de la prolifération et illustre l'importance d'une mise en œuvre complète des sanctions du Conseil de sécurité afin de garantir une prévention efficace de la prolifération nucléaire.[5]

1. Financement caché de l'envoi

On peut se demander comment cette grosse cargaison violant un régime de sanctions étendu aurait pu être dissimulée aux autorités. En plus d'avoir dissimulé physiquement le matériel militaire,[6] la RPDC a également utilisé des méthodes sophistiquées pour couvrir les transactions financières liées à l'envoi.[7]

Le Chong Chon Gang était exploité et géré par la Société de gestion maritime de l'océan nord-coréen (OMM), qui a organisé la livraison.[8] Pour éviter une surveillance particulière dans ses activités quotidiennes, OMM a mis en place un réseau de sociétés et de représentants de l'Asie du Sud-Est.[9] Le Chinpo, basé à Singapour, faisait partie de ces entreprises. OMM a demandé à Chinpo de payer les frais pour le passage du Chong Chon Gang par le canal de Panama.[10] Conformément aux

[5] Emil Dall, Tom Keatinge et Andrea Berger, «Countering Proliferation Finance: An Introductory Guide for Financial Institutions», *Royal United Services Institute Guidance Paper* (April 2017): 10.
[6] Le bateau à marchandises sèches utilisé a été modifié afin de pouvoir expédier des conteneurs sous la cargaison sèche qu'il transporte. Selon Griffiths et Siirtola, l'emploi de vraquiers est une pratique bien établie pour les transports de missiles clandestins de la RPDC. Déjà avant l'imposition des sanctions, un navire de la RPDC avait été saisi en 2002 alors qu'il se rendait au Yémen. Comme dans le cas présent, le cargo ne transportait apparemment que de la cargaison sèche (ciment), mais l'inspection a révélé la présence de matériel militaire sous la cargaison déclarée. Griffiths et Siirtola, « Full Disclosure »; S/2014/147, paragr. 125.
[7] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 43.
[8] S/2014/147, par. 82; Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 45.
[9] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 43.
[10] S/2014/147, paragr. 82, paragr. 179.

Enrico Carisch
Phone: (610) 390 9541
Rico.carisch@comcapint.com

www.comcapint.com
110 West 94 Street 2-D
New York, NY 10025

Loraine Rickard-Martin
Phone: (917) 715 2142
loraine.rickard-martin@comcapint.com

instructions, Chinpo a transféré ces frais à un agent maritime panaméen par l'intermédiaire de son compte à la Banque de Chine.[11]

Chinpo n'était à l'origine qu'une petite entreprise d'agent maritime et une entreprise de fabrication d'embarcations, dirigée par Tan Cheng Hoe et sa famille.[12] Les relations commerciales de Tan avec la RPDC remontent aux années 1970, quand il a commencé à fournir des services de commerce maritime aux entités de la RPDC.[13] Après la création de l'OMM dans les années 1990, Chinpo a fourni « des services de transport à l'OMM ».[14] Bientôt, Chinpo a commencé à jouer le rôle d'agent d'expédition et de paiement basé à Singapour d'OMM, et ce, au-delà des seuls services liés aux envois.[15] Comme OMM n'était pas en mesure d'ouvrir des comptes bancaires à Singapour, il a commencé à utiliser Chinpo pour ses transactions financières.[16] Les services financiers exécutés par Chinpo comprenaient la perception des paiements dus à OMM, la rémunération du personnel d'OMM à Singapour, ainsi que la remise de fonds aux propriétaires de navires nord-coréens, à OMM ou à d'autres entités étrangères, sur instruction de OMM.[17] Chinpo l'a fait sans remettre en cause le but des envois de fonds.[18] Au cours de la procédure judiciaire, il sera ultérieurement déterminé que ces actions constituent une entreprise de transfert de fonds sans que Chinpo n'ait une licence connexe.[19] Enfin, Chinpo a cessé d'indiquer les noms de navires dans les

---

[11] Haute Cour de Singapour, Chinpo Shipping Co (Pte) Ltd contre Procureur, SGHC 108 (2017), par. 19; Erol et Spector, « Chinpo Shipping », 46; Andrea Berger, «The Chinpo Shipping Case Implodes», *Arms Control Work*, 15 (Mai 2017), https://www.armscontrolwonk.com/archive/1203164/guest-post-the-chinpo-shipping-case-implodes/ (accessed 24 avril 2019).
[12] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 44.
[13] Berger, « The Chinpo Shipping Case Implodes ».
[14] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 44.
[15] Conseil de sécurité des Nations unies, 1718 Comité des sanctions (RPDC), « Panel of Experts Report established pursuant to resolution 1874 (2009) », 24 février 2016, S /2016/157, par. 139; S/2014/147, par. 86; Erol et Spector, « Chinpo Shipping », 54.
[16] Andrea Berger, « Thanks to the Banks: Counter-Proliferation Finance and the Chinpo Shipping Case », 38 North, 16 décembre 2015, https://www.38north.org/2015/12/aberger121615/ (consulté le 26 avril 2019); Jonathan Brewer, «Study of Typologies of Financing of WMD Proliferation, Final Report» *Project Alpha, King's College London,* 13 Octobre 2017, https://projectalpha.eu/final-report-typologies-of-proliferation-finance/ (consulté le 26 avril 2019): 52.
[17] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 44, 52.
[18] Ibid., 44.
[19] Chinpo a également fourni des locaux à bureaux à l'ambassade de la RPDC à Singapour ainsi qu'au personnel de l'OMM. L'ambassade a utilisé l'adresse postale de Chinpo, laquelle a facilité l'emploi des travailleurs nord-coréens à Singapour. Erol et Spector, « Chinpo Shipping », 45; Dall et al. « Countering Proliferation Finance », 13.

transactions pertinentes pour éviter toute nouvelle interrogation par les banques étrangères.[20]

2. La procédure judiciaire

En ce qui concerne les envois de fonds effectués par Chinpo au nom d'OMM dans l'incident de Chang Chon Gang, les procureurs singapouriens ont porté deux accusations distinctes contre Chinpo et son directeur en juin 2014 : premièrement, exploiter une entreprise de transfert de fonds sans être titulaire d'une licence valide; et deuxièmement, le transfert d'actifs ou de ressources financiers pouvant raisonnablement être utilisé pour contribuer aux programmes ou activités nucléaires de la RPDC.[21] Le 14 décembre 2015, Chinpo a été reconnu coupable des deux chefs d'accusation par le tribunal de district singapourien compétent.[22] Cependant, la Haute Cour a rejeté l'une des accusations en appel.

En ce qui concerne le premier chef d'accusation, le juge de district a jugé que Chinpo exerçait son activité de transfert de fonds sans licence valide en demandant 605 transferts de fonds sortants d'un montant total de 40 millions de dollars entre 2009 et 2013.[23] En appel, cette condamnation a été confirmée par les juges de la Cour suprême de Singapour.[24]

Deuxièmement, Chinpo était chargé de transférer des ressources financières qui pourraient raisonnablement être utilisées pour contribuer au programme nucléaire de la RPDC.[25] Cette affaire constitue la première poursuite connue en matière de

[20] Il a été avancé qu'un employé de Bank of China avait conseillé à Chinpo de ne pas indiquer le nom des navires. La suppression des informations semble correspondre aux pratiques d'évasion d'OMM. S/2016/157, paragr. 192.
[21] Haute Cour de Singapour, Chinpo Shipping Co (Pte) Ltd contre Procureur, SGHC 108, 2017, paragr. 1; S/2016/157, par. 137; Berger, «The Chinpo Shipping Case Implodes».
[22] S/2016/157, par. 137; Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 47; Berger, « The Chinpo Shipping Case Implodes »; Brewer, "Study of Typologies" 52.
[23] S/2016/157, paragr. 191.
[24] Berger, « The Chinpo Shipping Case Implodes »; Erol et Spector, "Chinpo Shipping," 50.
[25] S/2016/157, paragr. 190.

financement d'activités liées à la prolifération.[26] Par conséquent, cette affaire suscitait de grands espoirs jusqu'à son rejet en appel.

Les poursuites relatives à la deuxième accusation reposaient sur la règle 12 b) de la « réglementation de l'ONU 2010 » de Singapour. Les règlements de l'ONU de 2010 à Singapour traduisent les sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies contre la RPDC dans le droit singapourien.[27] v

> Aucune personne à Singapour et aucun citoyen de Singapour autre que Singapour ne doit : a) fournir de services financiers; ou b) de transférer des actifs financiers ou des ressources, ou d'autres actifs ou ressources, qui peuvent raisonnablement être utilisés pour contribuer aux programmes ou aux activités de la République populaire démocratique liées au nucléaire, aux missiles balistiques ou à d'autres armes de destruction massive de la Corée.[28]

Compte tenu de la formulation de l'article 12 b) du Règlement, le ministère public devait faire valoir que le transfert financier de Chinpo pouvait raisonnablement être utilisé pour contribuer au programme de la RPDC relatif aux missiles nucléaires ou balistiques. Pourtant, le navire portait des armes classiques.[29] Le tribunal a déclaré que les armes et le matériel connexe se trouvant à bord du Chong Chon Gang, bien qu'ils ne soient pas liés au nucléaire, pourraient être utilisés pour protéger le programme d'armement nucléaire de la RPDC.[30] Il a en outre été avancé que la remise des taxes du canal de Panama était considérée comme un paiement nécessaire pour le transport.[31] Par conséquent, la cour a fait valoir que les versements pouvaient

---

[26] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 44.
[27] Ibid., 48.
[28] [Je souligne.] Singapore Statuts Online, «United Nations (Sanctions - Democratic People's Republic of Korea) Regulations 2010», S 570/2010, https://sso.agc.gov.sg/SL/UNA2001-S570-2010/Historical/20101101?DocDate=20171019&ValidDate=20101101 (consulté le 26 avril 2019). Le Règlement de l'ONU de 2010 a depuis été modifié. Pour plus d'informations, voir la section 3.1.
[29] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 48.
[30] Haute Cour de Singapour, Chinpo Shipping vs Public Prosecutor, pararg. 71; Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 48.
[31] Haute Cour de Singapour, Chinpo Shipping vs Public Prosecutor, pararg. 27.

raisonnablement être utilisés pour contribuer au programme nucléaire de la RPDC, et ont reconnu Chinpo coupable de violation du règlement 12 (b).

Ce raisonnement n'a pas convaincu la High Court. Il a critiqué la décision du tribunal de district au motif que ce dernier aurait dû analyser si le transfert lui-même pouvait raisonnablement contribuer au programme nucléaire de la RPDC, plutôt que de prouver le lien qui existe entre les armes classiques et le programme nucléaire.[32] La Haute Cour n'a pas seulement rejeté l'affirmation selon laquelle les armes classiques avaient contribué au programme nucléaire. Sur la base d'une interprétation très restrictive du règlement 12 b), la Haute Cour a également précisé que le transfert financier ne pouvait raisonnablement être utilisé pour contribuer au programme d'armes nucléaires de la RPDC. Selon la High Court, le règlement 12 (b) concerne exclusivement les transferts financiers pouvant être utilisés pour acquérir des actifs contribuant directement au développement d'armes nucléaires en République populaire démocratique de Corée, par exemple un transfert visant l'acquisition d'une tête nucléaire.[33] Même le transfert de paiements pour les coûts de transport de l'ogive nucléaire pourrait ne pas relever de la règle 12 b).[34] En conséquence, les poursuites engagées contre le financement de la prolifération n'ont pas abouti, ce qui témoigne de certaines des difficultés rencontrées pour engager de telles poursuites.[35]

3. Lutte contre le financement de la prolifération : enseignements tirés

3,1 Mise en œuvre incomplète des résolutions du CSNU dans la législation nationale

La mise en œuvre incomplète des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies figurait parmi ces difficultés. Le règlement 12 (b) était basé sur la résolution 1874 (2009) du Conseil de sécurité des Nations Unies, mais cette résolution n'avait été que

[32] Ibid., pararg. 56
[33] Ibid., paragr. 61.
[34] Ibid., paragr. 58.
[35] Erol et Spector, "Chinpo Shipping," 47, 48, 50.

partiellement mise en œuvre dans la législation nationale.[36] Le paragraphe 18 de la résolution 1874 (2009) appelait les États membres à empêcher la fourniture de services financiers susceptibles de contribuer aux programmes liés aux armes nucléaires, aux missiles balistiques et autres armes de destruction massive de la RPDC.[37] Le règlement 12 (b) reposant exclusivement sur ce paragraphe, d'autres paragraphes pertinents ont été ignorés. L'application des paragraphes 9 et 10, qui interdisaient les transactions financières liées aux armes classiques, aurait été particulièrement pertinente.[38] Ainsi, une mise en œuvre complète des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité aurait permis l'interdiction des services financiers contribuant au transfert d'armes classiques.

Le règlement 12 (b) du Règlement de l'ONU de 2010 a depuis été modifié pour remédier à certaines de ces lacunes.[39] Les modifications introduisaient l'interdiction de fournir des services financiers contribuant à d'autres activités interdites. Cela signifiait qu'une contribution financière au transfert de tout article d'exportation désigné était

---

[36] Ibid., 48.
[37] Conseil de Sécurité de l'ONU, *Resolution 1874 (2009) Non-proliferation/Democratic People's Republic of Korea*, 12 Juin 2009, S/RES/1874 (2009), pararg. 18; High Court of Singapore, Chinpo Shipping vs Public Prosecutor, paragr. 45.
[38] Berger, « The Chinpo Shipping Case Implodes »; S/RES/1874 (2009), par 9, paragr. 10.
[39] Le Règlement de l'ONU de 2010 a notamment été modifié par le « Règlement de 2017 des Nations Unies (Sanctions - République populaire démocratique de Corée) (Amendement) »., S 590/2017, https://sso.agc.gov.sg/SL-Supp/S590-2017/Published/20171019?DocDate=20171019 (consulté le 26 avril 2019).
Le règlement 12 (b), tel que modifié par l'article 590/2017, s'intitule désormais «Interdiction de fournir des services financiers et d'autres ressources contribuant à une activité interdite» et se lit comme suit: «12. (1) Une personne à Singapour ou un citoyen de Singapour situé en dehors de Singapour ne doit pas, directement ou indirectement: a) fournir de service financier (y compris l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties ou d'une assurance); ou (b) transférer des actifs financiers ou des ressources, ou d'autres actifs ou ressources, susceptibles de contribuer à toute activité interdite. (2) Dans les procédures relatives aux infractions visées par le présent règlement, il n'est pas nécessaire que la poursuite prouve que l'accusé savait ou avait des raisons de croire que la fourniture de services financiers, la cession d'actifs, de ressources ou de moyens financiers, ou ressources, peuvent contribuer à toute activité interdite. […] 4) Dans le présent règlement, on entend par «activité interdite»: a) tout programme ou activité liée à une arme nucléaire, à un missile balistique ou à une autre arme de destruction massive en République populaire démocratique de Corée; ou (b) toute activité constituant une infraction en vertu du paragraphe (1) ou de la réglementation 5, 5A, 6, 7, 8, 8A, 8B (1), 8C, 8D, 8E (1), 9, 9A, 10, 11 ou 12A ". Singapore Statuts Online, «Règlements de 2010 des Nations Unies (sanctions - République populaire démocratique de Corée)»,S 570/2010, https://sso.agc.gov.sg/SL/UNA2001-S570-2010?DocDate=20181213&ValidDate=20181214 (consulté le 26 avril 2019).

interdite par la législation nationale, c'est-à-dire y compris la contribution financière au transfert d'armes classiques.[40]

Malgré la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies et son appel aux États Membres pour qu'ils criminalisent les activités de financement de la prolifération, de nombreux pays n'appliquent pas toutes les sanctions financières liées à la RPDC dans leur législation nationale respective. Il en résulte une situation dans laquelle les entités de la RPDC peuvent continuer à opérer en toute impunité dans de nombreuses juridictions. Une mise en œuvre intégrale des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies contribuerait donc à la poursuite d'affaires comme celle de Chinpo

3.2 Activités par le biais d'individus ou d'entités non désignés

Au moment de l'expédition, OMM n'était pas inscrit sur la liste des sanctions de l'UNSC. Plus d'un an après l'interception de l'envoi, OMM a été ajouté à la liste récapitulative des personnes et entités sanctionnées par l'ONU.[41] Chinpo, cependant, n'a jamais été répertorié.[42] En outre, malgré sa désignation, OMM a continué pendant plusieurs années à utiliser des tactiques d'évasion établies.[43]

Cela illustre les limites de la lutte contre la prolifération grâce à une approche de sélection basée sur des listes.[44] Le GAFI note que « si la sélection des noms et des adresses par rapport à la liste récapitulative des personnes et entités désignées […] est nécessaire pour garantir le respect de certains éléments de sanctions financières ciblées […], elle ne serait pas suffisante en soi, les sanctions financières ciblées sont également applicables aux personnes/entités agissant pour le compte de

[40] Ibid.; Statuts de Singapour en ligne, « Septième liste : Importations et exportations interdites à destination (y compris les marchandises transbordées et les marchandises en transit en provenance ou à destination de) pays ou territoire, » *Regulation of Imports and Exports Regulations (Cap. 272A, Rg 1),* https://sso.agc.gov.sg/SL/RIEA1995-RG1?DocDate=20190208&ProvIds=Sc7-&ViewType=Within&Phrase=weapons&WiAl=1 (consulté le 28 avril 2019).
[41] Erol et Spector, « Chinpo Shipping, » 46.
[42] Ibid., 46, 47.
[43] S/2016/157, paragr. 136.
[44] Dall et al. "Countering Proliferation Finance," 10.

personnes/entités désignées ou sous leur direction ».[45] Ce fut notamment le cas de Chinpo, agissant pour le compte de OMM, sans se désigner elle-même. Bien que la sélection d'entités ou de personnes agissant au nom d'entités ou de personnes désignées soit recommandée, cela reste un défi, car il est peu probable que ces derniers noms apparaissent dans les transactions financières.[46]

3,3 Conformité basée sur les activités

En outre, la suggestion du GAFI de trier les noms de personnes ou d'entités agissant pour le compte de personnes et d'entités désignées ne résout pas complètement le problème associé aux approches de filtrage basé sur des listes. Dans la pratique, les filtrages sur liste restent inefficaces si des individus ne figurant pas sur la liste des sanctions de l'ONU participent aux activités de financement de la prolifération.[47] Même pour détecter les personnes répertoriées, les méthodes de filtrage appliquées par les institutions financières présentent des inconvénients : Le logiciel automatisé généralement utilisé pour filtrer les parties d'une transaction par rapport aux listes de sanctions de l'ONU renvoie un nombre très élevé de faux positifs dus à des erreurs de frappe ou à des similitudes de noms.[48]

Néanmoins, la recommandation du GAFI concernant le financement de la prolifération reste étroitement centrée sur l'obligation d'appliquer des sanctions financières

---

[45] FATF, *Guidance on Counter Proliferation Financing – The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,* (Paris : FATF, 2018), http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-counter-proliferation-financing.html (consulté le 26 avril 2019), paragr. 19. Des sanctions financières ciblées s'appliquent également à ceux qui agissent pour le compte de personnes désignées, ainsi qu'à leurs propriétaires ou sous leur contrôle, ainsi qu'à ceux qui les aident à se soustraire à des sanctions. FATF, *Guidance on Counter Proliferation Finance,* paragr. 27.
[46] Dall et al. "Countering Proliferation Finance," 11.
[47] Rachel A. Weise, Gretchen Hund et Geoffrey Carr, "Export controls and counterproliferation finance: two sides of the same underlying illegal WMD activity," *The Nonproliferation Review* 25, no. 1-2 (2018): 137, https://doi.org/10.1080/10736700.2018.1473107 (consulté le 26 avril 2019).
[48] Togzhan Kassenova, "Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls: How Export Controls Can Help," *World ECR: The Journal of Export Controls and Sanctions* 69 (Mai 2018), https://carnegieendowment.org/2018/05/30/challenges-with-implementing-proliferation-financing-controls-how-export-controls-can-help-pub-76476 (consulté le 26 avril 2019); Weise et al., " Contrôles des exportations et financement de la contre-prolifération," 137.

ciblées.[49] Les sanctions financières ciblées sont également appelées « sanctions basées sur des listes », car elles nécessitent le gel de fonds ou d'actifs et l'imposition d'autres restrictions aux entités et personnes désignées.[50] L'affaire Chinpo a montré que la capacité de la RPDC à agir par le biais de sociétés-écrans et d'intermédiaires non désignés ne sera pas entravée par le seul recours à des sanctions financières ciblées.

Les institutions financières qui souhaitent éviter le financement de la prolifération devraient donc également s'attacher à mettre en œuvre des interdictions de services financiers contribuant à des activités interdites.[51] Les interdictions financières basées sur les activités vont plus loin que les sanctions basées sur des listes. Ils visent à empêcher les transactions même si aucune entité ou aucun individu sanctionné n'est directement impliqué dans la transaction.[52] Ainsi, les contrôles basés sur l'activité sont mieux adaptés pour prévenir des cas tels que Chinpo.

La mise en œuvre des dépistages basés sur les activités est un défi, car ils sont beaucoup plus difficiles et prennent beaucoup de temps, c'est-à-dire plus coûteux pour les institutions financières, que les méthodes de filtrage automatisées basées sur des listes.[53] Pour appliquer des méthodes de filtrage par activité, les institutions financières doivent savoir comment identifier les activités de prolifération.[54] Cependant, les institutions financières n'ont pas la capacité de déterminer quelles activités sont pertinentes pour la prolifération.[55]

---

[49] FATF La recommandation 7 demande aux pays de « mettre en œuvre des sanctions financières ciblées pour se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention, à la suppression et à la perturbation de la prolifération des armes de destruction massive et de leur financement».FATF, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*, (Paris, FATF: 2012-2018), www.fatrf-gafi.org/recommendations.html (consulté le 26 avril 2019), Recommendation 7.
[50] Brewer, "The Financing of Nuclear and Other WMD Proliferation," 4; Eda Erol et Leonard S. Spector, "Needed Next Steps to Strengthen Measures to Counter Proliferation Finance," *James Martin Center for Nonproliferation Studies Occasional Paper* 35 (Decembre 2017): 31; Weise et al., « Export controls and counterproliferation finance, » 134.
[51] Weise et al., « Export controls and counterproliferation finance, » 134.
[52] Ibid.
[53] Ibid.
[54] Ibid., 137.
[55] Kassenova, « Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls »; Brewer, "Study of Typologies" 9.

Pour que les criblages basés sur les activités fonctionnent, il faut renforcer la capacité des institutions financières à identifier les activités de prolifération. Cela peut être fait en fournissant des indications sur les typologies de prolifération.[56] Il a été suggéré que les institutions financières devraient investir dans des pratiques de gestion des risques intégrant des indicateurs de risque de prolifération et dans la formation de leurs responsables de la conformité.[57] En outre, les institutions financières devraient mettre à niveau leurs processus de filtrage automatisés pour aller au-delà des processus de filtrage basés sur des listes.[58] La collaboration entre les institutions financières, les renseignements financiers, les régulateurs financiers, mais aussi les autorités de contrôle des douanes et des exportations peut aider à rassembler les compétences nécessaires pour évaluer les risques de contribuer aux activités de prolifération.[59] Les institutions financières doivent non seulement se demander si les transactions impliquent des entités désignées, mais également si l'utilisation finale et le but de la transaction sont légitimes.[60]

3,4 La nécessité de mécanismes de conformité fondés sur le risque

L'institution financière impliquée n'a pas respecté les obligations de diligence requises concernant les transactions de Chinpo. L'enquête sur l'affaire a révélé que les transactions à grande échelle avaient été exécutées sans que des responsables de la Banque de Chine (BoC) ne fassent pas part de leurs préoccupations. La BoC aurait dû identifier plusieurs « drapeaux rouges » : Chinpo omettant soudain le nom des navires des transactions;[61] un diplomate nord-coréen retirera jusqu'à 500 000 dollars des retraits en vrac sur le compte de Chinpo;[62] et Chinpo ayant une relation proche avec la RPDC. Compte tenu de ces signaux d'alarme et des activités de transport des entreprises, il aurait dû être traité dans une catégorie à haut risque.[63] De manière

[56] Ibid.; Weise et al., "Export controls and counterproliferation finance," 138.
[57] Kassenova, « Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls ».
[58] Ibid.; Weise et al., "Export controls and counterproliferation finance," 138.
[59] Kassenova, " Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls "; cf. Erol et Spector, « Prochaines étapes nécessaires pour renforcer les mesures de lutte contre le financement de la prolifération ».
[60] Kassenova, " Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls "
[61] Dall et al. « Contrer le financement de la prolifération, » 14.
[62] Ibid.
[63] Ibid.

remarquable, la BdC n'a pas enquêté sur les envois de fonds de Chinpo à toutes les occasions sauf une. La seule enquête qui ait eu lieu concernait le passage de Chong Chon Gang à Cuba, qui avait déclenché une alerte concernant les sanctions imposées par les États-Unis à Cuba. Les raisons de cette enquête n'étaient donc pas, comme elles auraient dû l'être, des préoccupations concernant les sanctions imposées à la RPDC.[64]

Afin de remédier à ces manquements en matière de conformité, les institutions financières devraient être tenues de faire preuve de la diligence requise accrue pour les transactions présentant un risque plus élevé de contribuer à la prolifération nucléaire. Afin d'identifier les risques, une approche fondée sur les risques pour contrer le financement de la prolifération devrait être appliquée. Les institutions financières devraient être tenues d'évaluer, évaluer et surveiller leurs risques de contribuer au financement de la prolifération et de prendre des mesures pour les atténuer.[65] Les facteurs de risque peuvent être identifiés à travers des évaluations de clients, de pays ou de zones géographiques, de produits, de services ou de canaux d'affaires engagés.[66]

La première recommandation du GAFI exige que les pays appliquent une approche fondée sur les risques et prennent des mesures pour prévenir et atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.[67] Cependant, la recommandation n'élargit pas ces exigences pour lutter contre le financement de la prolifération. Une approche fondée sur les risques étant tout aussi pertinente pour lutter contre le financement de la prolifération, il s'agit d'une grave lacune des recommandations du GAFI.[68]

---

[64] Brewer, "Study of Typologies" 54.
[65] Brewer, "Le financement des nucléaires et autres ADM," 14.
[66] Ibid., 16.
[67] FATF, *The FATF Recommendations*, Recommendation 1.
[68] Le fait que seulement deux des 40 recommandations du GAFI concernent explicitement le financement de la prolifération a été identifié comme une grave lacune du cadre du GAFI. De nombreuses autres recommandations concernent en fait le PCF et. Brewer, "The Financing of Nuclear and Other WMDs," 14.

En particulier, la recommandation 1 demande aux pays de veiller à ce que leur régime de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme s'attaque et atténue de manière adéquate les risques élevés.[69] Les pays devraient exiger que leurs institutions financières appliquent des mesures d'atténuation renforcées si des risques élevés ont été identifiés.[70] Cette exigence — que le GAFI ne recommande pas explicitement pour contrer le financement de la prolifération — aurait été nécessaire pour le traitement des transactions de Chinpo.

La recommandation 1 devrait donc être étendue à la lutte contre le financement de la prolifération. Qui plus est, une approche fondée sur les risques devrait non seulement être appliquée à la lutte contre le financement de la prolifération, mais également au financement du commerce des armes classiques avec la RPDC. L'affaire Chinpo montre qu'une application plus large d'une approche fondée sur les risques par les institutions financières est nécessaire pour empêcher efficacement le contournement des sanctions de la CSNU.

	Beatrice Müller est titulaire d'un baccalauréat en sciences politiques et d'une maîtrise en études du Moyen-Orient de l'Université de Genève. Elle travaille actuellement dans le domaine du contrôle des armements, de la non-prolifération et du désarmement, tout en étant également corédactrice pour la politique étrangère au sein du groupe de réflexion suisse foraus. Auparavant, Mme Müller a effectué un stage et travaillé pour une ONG de défense des droits de l'homme et pour l'Union interparlementaire.

[69] FATF, *The FATF Recommendations*, 9, 29.
[70] Ibid., 29, 30.

Enrico Carisch
Phone: (610) 390 9541
Rico.carisch@comcapint.com

www.comcapint.com
110 West 94 Street 2-D
New York, NY 10025

Loraine Rickard-Martin
Phone: (917) 715 2142
loraine.rickard-martin@comcapint.com