



Financial Action Task Force
Groupe d'action financière

**DÉTECTION ET PRÉVENTION DU
TRANSPORT TRANSFRONTALIER
D'ESPÈCES PAR DES TERRORISTES OU
AUTRES CRIMINELS**

Meilleures pratiques internationales

12 février 2005

RECOMMANDATION SPÉCIALE IX : PASSEURS DE FONDS DÉTECTION ET PRÉVENTION DU TRANSPORT TRANSFRONTALIER D'ESPECES PAR DES TERRORISTES OU AUTRES CRIMINELS

Meilleures pratiques internationales

Introduction

1. Il est désormais admis que le recours à des passeurs de fonds constitue l'une des principales méthodes permettant aux terroristes de déplacer des fonds. Pour remédier à ce problème, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a publié la Recommandation spéciale IX et sa Note interprétative qui ont été élaborées en vue d'empêcher les terroristes ou autres criminels de recourir à des passeurs de fonds pour financer leurs activités ou pour blanchir leurs fonds.

2. Alors que la Note interprétative est destinée à expliquer plus en détail les obligations énoncées dans la Recommandation spéciale IX, le présent document sur les meilleures pratiques vise à fournir aux pays ou territoires concernés des précisions et des orientations sur la façon de détecter les passeurs de fonds et de mettre en oeuvre des mesures efficaces pour empêcher les terroristes ou autres criminels de recourir à ces passeurs.

Position du problème

3. Les informations communiquées par les services de renseignements et les services opérationnels indiquent que la contrebande d'espèces constitue l'une des principales méthodes utilisées par les financiers du terrorisme, les blanchisseurs de capitaux et les membres de la criminalité organisée pour déplacer des fonds destinés à soutenir leurs activités. Pendant plusieurs années, les exercices du GAFI sur les typologies ont souligné de façon répétée le rôle essentiel que les passeurs de fonds jouent souvent dans les opérations de blanchiment de capitaux. Ces dernières années cependant, il est apparu qu'ils jouaient aussi un rôle important dans le financement international du terrorisme.

4. Les passeurs de fonds font appel à diverses méthodes de contrebande d'espèces ; cela étant, l'une de leurs méthodes privilégiée consiste à utiliser les compagnies aériennes commerciales et ce, pour les raisons suivantes : (1) le passager (passeur) peut rester à proximité de l'argent durant le transport, (2) il est possible de rallier rapidement de nombreuses destinations étrangères ; enfin (3) il n'est pas nécessaire de faire des préparatifs importants. Le franchissement de frontières terrestres présente aussi des avantages pour les passeurs de fonds, notamment la possibilité de dissimuler les fonds dans le véhicule du passeur. Le courrier postal constitue une autre importante méthode de contrebande d'espèces.

Définitions

5. Aux fins de la Recommandation spéciale IX et du présent document sur les meilleures pratiques, on appliquera les définitions figurant dans la Note interprétative de la Recommandation spéciale IX.

Mesures d'application : généralités

Seuils des systèmes de déclaration

6. Dans un système de déclaration, l'obligation de faire une déclaration écrite s'applique si la personne transporte des espèces ou des instruments négociables au porteur d'une valeur supérieure au plafond pré-établi. Même si la Note interprétative de la Recommandation spéciale IX prescrit un plafond de 15 000 EUR/USD, on sait que de nombreux pays ont décidé d'adopter des plafonds inférieurs à ce montant.

Capacités techniques

7. Les pays sont aussi encouragés à développer une expertise technique spécifique pour améliorer la capacité de détection des mouvements d'espèces aux frontières. Par exemple, ils doivent envisager d'élaborer des mécanismes de détection des espèces dans les bagages ou les colis par l'utilisation de brigades de chiens spécialement dressés pour flairer la présence d'espèces, de la technique des rayons X, des scanners ou autre matériel sophistiqué. Tous les mécanismes employés doivent être utilisés en fonction des risques et des renseignements obtenus, compte tenu de l'ampleur des mouvements aux frontières. Dans le même esprit, les pays doivent s'assurer que les ressources humaines et financières nécessaires ont été affectées à leurs dispositifs de déclaration d'espèces lors du passage de frontières.

Billets de grosses coupures

8. Les pays doivent envisager l'élimination des billets de grosses coupures. Ces billets peuvent être utilisés par les contrebandiers pour réduire sensiblement la taille physique des colis d'espèces qu'ils font passer aux frontières et, ce faisant, ils compliquent sensiblement les exercices de détection.

Autres formes d'espèces

9. Les pays doivent appliquer la Recommandation spéciale IX et sa Note interprétative au transport frontalier *d'espèces et d'instruments négociables au porteur*. En outre, ils sont encouragés à appliquer ces mesures à d'autres formes d'espèces et d'instruments négociables au porteur susceptibles de préserver l'anonymat du porteur, du payeur ou du bénéficiaire.

Surveillance ciblée des passeurs de fonds

10. Lors de l'élaboration des mesures de détection des mouvements physiques transfrontières d'espèces et d'instruments négociables au porteur à des fins de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux, il est essentiel que les pays concernés procèdent à des opérations visant à bloquer ces mouvements afin d'interrompre ces activités criminelles. Les pays devraient se doter de procédures efficaces et réalisables pour détecter, bloquer ou restreindre, voire confisquer, les espèces et instruments négociables au porteur ainsi transportés. Les pays sont invités à coordonner ces opérations avec tous les services opérationnels¹ concernés et, le cas échéant, avec les compagnies commerciales de transport aérien ou maritime. Les services opérationnels devraient prendre contact avec le personnel des compagnies aériennes pour discuter de leur coopération et de leur assistance avant de commencer leurs opérations visant à bloquer ces mouvements d'espèces. Par exemple, les agents des compagnies aériennes devraient être invités à déclarer le comportement suspect de passagers remarqué lors des contrôles d'accès et, le cas échéant, ils doivent pouvoir coopérer avec les services opérationnels pour les enquêtes sur des affaires impliquant des passeurs de fonds.

11. Les pays sont encouragés à cibler leur action de surveillance des passeurs sur le renseignement et l'analyse ainsi que sur l'évaluation des risques et des menaces. Les autorités doivent d'abord identifier les routes, les vols, les bateaux et les méthodes de dissimulation considérées comme à haut risque en raison de liens connus ou possibles avec le financement du terrorisme ou avec d'autre mouvement financier illicite. Il convient ensuite d'identifier les passagers à haut risque. Le recours à l'établissement de profils ou au ciblage des passagers en vue de vérifications sur la base de considérations raciales, religieuses ou ethniques doit être strictement interdit. Les méthodes de détection doivent être centrées sur les principaux pays de transit, de destination ou d'origine, et les autorités de ces pays doivent coordonner leurs activités, leurs renseignements et leurs informations sur les passeurs ou les individus visés. Lorsque des individus sont visés, leur nom doit être vérifié à l'aide des différentes listes noires des pays ou de la liste des terroristes des Nations Unies, ainsi que d'autres

¹ Dans de nombreux pays, l'administration des douanes n'est pas considérée comme un service opérationnel et n'a donc pas l'expérience, la formation ou l'autorité pour mener des interventions opérationnelles.

bases de données de services opérationnels et ce, dans le respect des lois nationales sur la protection des données. L'accès aux rapports des services de renseignement, aux analyses des saisies et aux données rétrospectives, sur le plan tant national qu'international, est essentiel pour mettre en évidence l'évolution des pratiques des passeurs de fonds. Ces informations doivent être échangées en temps utile entre les pays.

Identification des passeurs

12. Les pays sont encouragés à mettre en place des systèmes de filtrage des passagers pour analyser le comportement, l'apparence et les communications (verbales et non verbales) des passeurs de fonds potentiels. Les autorités doivent prendre note des anomalies en matière de comportement. L'une des parties intégrantes du processus de filtrage réside dans la réalisation d'entretiens avec les passagers qui méritent un examen approfondi. Les autorités doivent élaborer un questionnaire de référence avant de s'entretenir avec la personne. Une liste d'indicateurs d'alerte visant à faciliter la détection des passeurs de fonds est à la disposition des autorités compétentes par les canaux du GAFI.

Collecte de données

13. La plupart des opérations d'inspection, de détection et de saisie résultent d'un processus initial « d'examen des documents ». Lors de la réalisation d'entretiens, la pratique exemplaire consiste à s'assurer que l'analyse de l'identité et des documents de voyage couvre le passeport, le visa, le billet de transport aérien ou maritime et les déclarations ou documents de communication suspects.

14. Lorsque l'on recherche des espèces par l'examen de fret, la pratique exemplaire consiste à s'assurer que tout ou partie des documents de transport suivants sont disponibles en vue de leur examen : manifeste, lettre de transport aérien, déclaration d'exportation du transporteur et facture/liste des colis.

Blocage/Confiscation des espèces

15. En cas de fausse déclaration ou communication ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner des actes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, les pays sont encouragés à imposer un renversement de la charge de la preuve sur la personne portant les espèces ou les instruments négociables au porteur lors du franchissement d'une frontière quant à la légitimité de ces espèces ou de ces instruments. En conséquence, si, dans de telles circonstances, une personne est dans l'incapacité de démontrer l'origine et la destination légitimes des fonds ou des instruments négociables au porteur, ces fonds ou ces instruments peuvent être bloqués ou retenus. Les pays sont invités à envisager la confiscation des espèces ou des instruments négociables au porteur même en l'absence de condamnation conformément à la Recommandation 3 du GAFI.

Contrôles

16. Les pays doivent envisager la mise en place de procédures destinées à mener des contrôles approfondis de passagers, de véhicules, de fret, etc. lorsque l'on soupçonne que des espèces ou des instruments négociables peuvent avoir fait l'objet de fausses déclarations ou ne pas avoir été divulgués ou qu'ils peuvent être liés à des opérations de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux. Si possible, les contrôles doivent être menés par au moins deux personnes. Comme on l'a indiqué précédemment, les matériels à rayons X, les scanners ou les brigades de chiens spécialement dressés pour flairer la présence d'espèces doivent aussi être utilisés dans toute la mesure du possible. Lorsque des espèces ou des instruments négociables au porteur à caractère suspect sont découverts, les bagages ou le fret concernés doivent être conservés intacts avec les espèces ou les instruments de façon à ce que des photographies puissent être prises en vue de préserver les preuves. Les autorités doivent disposer de systèmes appropriés de manutention, de stockage, de protection et de comptabilisation des espèces et instruments négociables au porteur qui ont été saisis.

17. Lors du contrôle d'espèces susceptibles d'avoir fait l'objet de fausses déclarations ou de ne pas avoir été divulguées ou d'être liées à des opérations de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux, une pratique exemplaire consiste à accorder une attention toute particulière à l'utilisation potentielle de fausse monnaie. Les caractéristiques spécifiques de la fausse monnaie sur le plan judiciaire peuvent être très précieuses pour des enquêteurs tentant de démanteler des réseaux terroristes ou criminels. Dans certains cas, les contrefacteurs emploient soit leurs propres contrebandiers, soit d'autres réseaux établis de contrebande pour réaliser leurs mouvements aux frontières. Certains pays ont établi des mécanismes de détection de la fausse monnaie. Par exemple, en présence d'espèces américaines douteuses ou suspectes, les autorités doivent vérifier ces billets en se reportant au site web des services secrets américains sur la détection de faux billets (www.usdollars.usss.gov) ou, dans le cas de billets libellés en euro, à celui de la Banque centrale européenne (www.eur.ecb.int/en/section/recog.html).

18. De même, une pratique exemplaire consiste à examiner attentivement les espèces afin de vérifier la présence de signes distinctifs ou d'autres signes extérieurs pouvant relier ces espèces à certaines personnes ou certains négociants en devises. Ces informations devraient aussi être échangées entre services opérationnels nationaux ainsi qu'avec la communauté internationale, autant que de besoin.

19. Les autorités douanières et les autres services opérationnels sont encouragés à travailler avec les autorités chargées des poursuites ou les autorités judiciaires pour définir des lignes directrices en vue de bloquer ou de retenir les espèces ou instruments négociables au porteur et d'arrêter et de poursuivre les personnes dans les affaires de fausses déclarations ou de non divulgation d'espèces ou d'instruments négociables au porteur ou encore lorsque ces espèces ou instruments sont soupçonnés d'être liés à des opérations de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux. Ces lignes directrices devraient aussi s'appliquer aux personnes qui ne répondent pas honnêtement aux questions posées par les douaniers ou refusent de coopérer avec les autorités lors du processus de contrôle.

Coopération internationale et intérieure

20. Les pays sont encouragés à passer des accords de coopération avec d'autres pays de façon à permettre des échanges bilatéraux de renseignements douaniers entre des administrations douanières ou d'autres organismes compétents à propos des déclarations aux frontières, du blocage ou de la rétention d'espèces ou d'instruments négociables au porteur ainsi que des indicateurs d'alerte. Cette coopération pourrait aussi s'étendre à des opérations faisant appel à des livraisons contrôlées ou d'autres techniques d'enquête lorsque des espèces ou des instruments négociables au porteur sont détectés aux frontières sans accompagnement. Les pays sont aussi encouragés à renforcer les capacités de l'administration des douanes et la surveillance des frontières, l'échange de renseignements et la surveillance ciblée de passagers. L'augmentation de l'échange de renseignements entre les administrations douanières et les forces de police nationales ainsi que les forces de police internationales (telles qu'Interpol et Europol) est également encouragée. Lorsque des pays ont prévu une obligation de divulgation, des dispositifs devraient être mis en place pour enregistrer les informations tirées des déclarations orales suspectes ou fausses à des fins de coopération internationale.

21. Les pays sont aussi encouragés à renforcer la coopération opérationnelle entre les douanes, les services d'immigration et la police pour réagir à la détection d'espèces ou d'instruments négociables au porteur et à développer la collecte de renseignements. Les CRF ont également un rôle utile à jouer dans la diffusion de ce type d'informations sur le plan national. Par exemple, les pays et territoires sont encouragés à veiller à ce que l'autorité compétente désignée transmette les déclarations ou communications mensongères à la cellule de renseignements financiers ou les mette à sa disposition par d'autres moyens.

Typologies des passeurs de fonds**Exemple 1 : Utilisation de compagnies aériennes commerciales**

Des agents de sécurité aéroportuaire opérant à un point de contrôle par rayons X, découvrent une somme importante en espèces dissimulée dans le double fond d'une valise. Les agents de sécurité en informent les autorités douanières qui réagissent en procédant à un contrôle auprès de passagers montant à bord du même vol international. Une annonce est faite avant l'embarquement des passagers pour le vol les informant de l'obligation (prévue dans le pays de départ) de déclarer les espèces en leur possession. Un suspect déclare alors des espèces pour un montant inférieur au seuil de déclaration obligatoire. Pendant l'embarquement dans l'avion, le suspect est arrêté dans la passerelle d'accès, informé de l'obligation de déclaration en lui offrant la possibilité de modifier sa précédente déclaration. Après qu'il ait choisi de ne pas profiter de cette possibilité, un contrôle révèle que le suspect porte sensiblement plus d'espèces qu'il ne l'avait déclaré. Les espèces sont immédiatement saisies.

Exemple 2 : Utilisation de véhicule particulier

Par suite d'un contrôle à un point de passage de frontière terrestre, le Pays B intercepte une somme totale de 165 000 USD soupçonnées de constituer le produit d'activités criminelles. La personne ayant fait l'objet du contrôle revenait du Pays A. Lors du contrôle de la camionnette, les agents des douanes remarquent que le compartiment du coussin gonflable du côté du passager n'est pas bien fixé. Ils retirent le volet de plastique pour faire apparaître un faux compartiment qui s'avère dissimuler des liasses de billets. En outre, la passagère du véhicule portait sur elle une forte somme en espèces.

Exemple 3 : Utilisation de colis transportés par voie aérienne

Les services opérationnels du Pays C entreprennent une enquête reposant sur deux saisies d'espèces en vrac pour un montant supérieur à 200 000 USD découvertes dans les colis d'un service extérieur de transport express destinés à une certaine entreprise dans le Pays X. Ces espèces devaient être acheminées dans un pays préoccupant. L'entreprise et son propriétaire localisés dans le Pays X ont en fin de compte été identifiés comme membres d'une organisation terroriste connue et désignée comme telle du Moyen-Orient.