

Strasbourg, 11 juillet 2008



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

MONEYVAL (2008) 23

**COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)**

**COMITE D'EXPERTS SUR L'EVALUATION DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE
BLANCHIMENT DE CAPITAUX (MONEYVAL)
(MONEYVAL)**

**RAPPORT D'EVALUATION DETAILLEE SUR LA
FEDERATION DE RUSSIE**

**LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME**

*Adopté par le comité MONEYVAL lors de sa 27^e session plénière
tenue à Strasbourg du 7 au 11 juillet 2008*

Mémoire
préparé par le Secrétariat
Direction générale des affaires juridiques et des droits de l'homme (DG-HL)

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

TABLE DES MATIERES

PREFACE - INFORMATIONS ET METHODES UTILISEES POUR CONDUIRE L'EVALUATION DE LA FEDERATION DE RUSSIE	5
RÉSUMÉ.....	7
RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE	16
1. GENERALITES.....	16
1.1 Informations générale sur la Russie	16
1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme	19
1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des EPNFD.....	21
1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et constructions juridiques	27
1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.....	29
2. SYSTEME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES	35
2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et 2)	35
2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS. II)	43
2.3 Confiscation, gel et saisie du produit du crime (R.3)	47
2.4 Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS. III).....	51
2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R. 26)	58
2.6 Les autorités chargées des enquêtes, les autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes : cadre de l'enquête et de la poursuite de l'infraction et celui de la confiscation et du gel (R. 27 et 28).....	67
2.7 Déclarations ou communications de transport physique transfrontalier d'espèces (RS. IX)	75
3. MESURES PREVENTIVES - INSTITUTIONS FINANCIERES	82
3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme	82
3.2 Devoir de vigilance relative à la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites d'identification (R. 5 à 8)	83
3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R. 9)	99
3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R. 4).....	100
3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R. 10 et RS. VII)	102
3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R. 11 et 21)	109
3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R. 13, R. 14, R. 19, R. 25 et RS. IV)	113
3.8 Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R.15 et 22).....	120
3.9 Banques fictives (R.18)	127
3.10 Le système de surveillance et de contrôle - Autorités compétentes et organisations d'autorégulation - Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R.23, 29, 17 et 25)	127
3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)	143
4. MESURES PREVENTIVES - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIERES DESIGNÉES.....	146
4.1 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et conservation des documents (R.12) (application des R.5, 6, 8 à 11, et 17).....	147
4.2 Déclaration des opérations suspectes (R.16) (application de la R.13 à 15, 17 et 21).....	152
4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R.24 et 25).....	155
4.4 Autres entreprises et professions non-financières - Techniques de transaction sécurisées (R.20)	161
5. PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF	163
5.1 Personnes morales - Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33)	163

5.2	Constructions juridiques - Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34)	165
5.3	Organismes à but non lucratif (RS.VIII)	166
6.	COOPERATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL	170
6.1	Coopération au plan national et coordination (R.31 et R.32)	170
6.2	Conventions et Résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I)	174
6.3	Entraide judiciaire (R.36 à 38, RS.V)	175
6.4	Extradition (R.37 et 39, RS.V)	180
6.5	Autres formes de coopération internationale (R.40 et RS.V)	183
7.	AUTRES QUESTIONS	185
7.1	Ressources et statistiques	185
TABLEAUX		186
TABLEAU 1: NOTATIONS DE CONFORMITE AVEC LES RECOMMANDATIONS DU GAFI186		
TABLEAU 2 : PLAN D'ACTION RECOMMANDE POUR AMELIORER LE SYSTEME LAB/CFT		195
ANNEXES		204
ANNEXE 1 : ACRONYMES ET ABREVIATIONS		204
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNALITES, ORGANISMES PUBLICS ET ENTITES DU SECTEUR PRIVE RENCONTRES PAR L'EQUIPE D'EVALUATION		205
ANNEXE 3 : TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES ESSENTIELS ET AUTRES MESURES		207
ANNEXE 4 : TEXTES DE LOI, REGLEMENTS ET AUTRES MATERIAUX FOURNIS A L'EQUIPE D'EVALUATION PAR LA RUSSIE		208
ANNEXE 5 : INFRACTIONS PRINCIPALES COUVERTES PAR LES ARTICLES 174, 174.1 ET 175 DU CODE PENAL		209
ANNEXE 6 : CONFORMITE A LA DEUXIEME DIRECTIVE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX DE L'UE		211

PREFACE - INFORMATIONS ET METHODES UTILISEES POUR CONDUIRE L'EVALUATION DE LA FEDERATION DE RUSSIE

1. L'évaluation du régime de lutte contre le blanchiment de capitaux (LCB) et le financement du terrorisme (FT) de la Fédération de Russie a été conduite sur la base des Quarante Recommandations de 2003 du Groupe d'action financière (GAFI) et des Huit Recommandations spéciales de 2001 relatives au financement du terrorisme élaborées par le même organisme, ainsi que des deux Directives communautaires pertinentes (91/308/CEE et 2001/97/CE), conformément au mandat et aux règles de procédure de MONEYVAL et préparée selon la méthodologie LAB/CFT 2004¹. L'évaluation se fonde sur les lois, règlements et autres documents communiqués (voir l'annexe 3) par la Russie², ainsi que sur les informations obtenues par l'équipe d'évaluation pendant et après la visite sur place effectuée du 24 au 2 octobre et du 12 au 23 novembre 2007. Pendant cette visite, l'équipe d'évaluation s'est entretenue avec des responsables et des représentants de tous les organismes officiels compétents ainsi qu'avec des représentants du secteur privé. Une liste des organismes et personnes rencontrés figure à l'annexe 2 du présent rapport d'évaluation mutuelle.

2. Le présent rapport rend compte d'une évaluation à qui ont procédé ensemble le GAFI, le Groupe eurasiatique sur la lutte contre le blanchiment (EAG) et le comité MONEYVAL du Conseil de l'Europe. L'équipe s'étant livrée à l'évaluation était composée d'experts — du GAFI, de l'EAG et de MONEYVAL — en droit pénal, en poursuites pénales et en questions de réglementation. Elle était dirigée par M. Vincent Schmoll (Administrateur principal au sein du Secrétariat du GAFI), M. Igor Nebyvaev (Administrateur principal au sein du Secrétariat de l'EAG), M^{me} Kirsten Mandrup (Administratrice au sein du Secrétariat de MONEYVAL) et incluait également : M. Richard Berkhout (Administrateur au sein du Secrétariat du GAFI) ; M^{me} Colleen Stack (Directrice adjointe pour la lutte contre le financement du terrorisme et les délits financiers, ministère du Trésor, États-Unis), qui est intervenue à titre d'expert financière au nom du GAFI ; M. Ian Matthews (*Financial Services Authority*, Royaume-Uni), qui est intervenu en qualité d'expert financier au nom du GAFI ; M. Stephan Ochsner (Directeur général, Service des marchés financiers, Liechtenstein), qui est intervenu à titre d'expert financier au nom de MONEYVAL ; M. Vladimir Gerasimovich (expert, Service de la surveillance financière, Bélarus), qui est intervenu à titre d'expert juridique au nom de l'EAG ; M. Paul Saint-Denis (Conseiller principal, ministère de la Justice, Canada), qui est intervenu à titre d'expert juridique au nom du GAFI ; M^{me} Paula Lavric (doyenne du Conseil du Bureau national pour la prévention et la répression du blanchiment de capitaux, Roumanie), qui est intervenue à titre d'experte en poursuites pénales au nom de MONEYVAL ; et M. Eric Noordhoek (Procureur national pour les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme au sein du Ministère public néerlandais), qui est intervenu à titre d'expert en poursuites pénales au nom du GAFI. Les experts ont analysé le cadre institutionnel, les lois pertinentes en matière de LAB/CFT, les réglementations, les lignes directrices et autres obligations, ainsi que le régime réglementaire et les autres régimes en vigueur revus pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme via les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées (EPFND). Ont été également évaluées la capacité, la mise en œuvre et l'efficacité de l'ensemble de ce dispositif.

3. Le présent rapport propose une synthèse des mesures de LAB/CFT en vigueur en Russie à la date de la visite sur place ou immédiatement après. Il décrit et analyse ces mesures ; il indique également le niveau de conformité de la Russie aux Recommandations 40 + 9 (voir le tableau 1) et formule des recommandations sur la manière dont certains aspects du système pourraient être renforcés (voir le tableau 2).

¹ Telle qu'elle a été mise à jour en juin 2007.

² Dans le présent rapport, le terme « Russie » désigne la Fédération de Russie.

4. Les évaluateurs aimeraient remercier les autorités russes — et plus particulièrement le personnel du siège du Rosfinmonitoring à Moscou, ainsi que les bureaux régionaux de cet organisme situés à Nizhniy Novgorod, Khabarovsk, Kaliningrad³ et Rostov sur le Don — pour leur aide précieuse dans le cadre d'une mission qui, malgré le défi qu'elle posait sur le plan logistique, a été très bien organisée.

³ La région de Kaliningrad fait partie du district fédéral du Nord-Ouest. en d'autres termes, c'est le bureau régional de Saint-Pétersbourg du Rosfinmonitoring qui est chargé de cette enclave.

RÉSUMÉ

Généralités

1. Le présent rapport contient un résumé des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (LCB) et le financement du terrorisme (FT) qui étaient en place en Fédération de Russie pendant et peu après les visites effectuées dans le pays (du 25 septembre au 2 octobre 2007 pour la première et du 12 au 23 novembre 2007 pour la seconde). Le rapport décrit et analyse ces mesures et formule des recommandations sur les améliorations qui pourraient être apportées au système. Il présente également les niveaux de conformité de la Fédération de Russie avec les 40 + 9 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) (voir tableau joint présentant les notations de la conformité avec les recommandations du GAFI).

2. Les autorités russes n'ignorent rien des systèmes de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT) utilisés dans la Fédération. De nombreux dispositifs de blanchiment passent par l'usage abusif d'entités juridiques et d'institutions financières (étrangères). L'argent blanchi est souvent investi dans l'immobilier ou dans des valeurs mobilières, ou utilisé pour acquérir des biens de consommation de luxe. La Russie a été victime à plusieurs reprises d'actes de terrorisme et les autorités font état de systèmes de FT s'appuyant sur le détournement de réseaux informels de transferts de fonds par des groupes terroristes étrangers nord-caucasiens.

3. La lutte contre le BC/FT est généralement entravée par la forte corruption qui règne dans le secteur public et privé. Rien n'indique que la CRF soit corrompue, mais certaines instances chargées de l'application des lois et entreprises privées sont touchées par la corruption à des degrés divers. L'actuel et le précédent Président de la Fédération de Russie ont à juste titre placé l'élimination de la corruption au premier rang des priorités du Gouvernement russe.

Système juridique et mesures institutionnelles

4. La Russie réprime le BC sur le plan pénal sur la base des articles 174 (Blanchiment de capitaux), 174.1 (Auto-blanchiment) et 175 (Acquisition ou vente de produits du crime) du Code pénal (CP). L'article 174 du CP définit le blanchiment de capitaux comme un acte impliquant la réalisation d'opérations financières et d'autres transactions avec des fonds monétaires ou des biens sciemment acquis par d'autres personnes par des moyens criminels dans l'objectif de donner une légitimité à leurs possessions et de dissimuler leur origine criminelle. Aux termes de l'article 175 du CP, l'acquisition ou la vente de biens obtenus en connaissance de cause par des moyens criminels constitue une infraction punissable.

5. L'infraction de blanchiment de capitaux s'étend à l'ensemble des biens ou actifs monétaires. Il n'est pas nécessaire qu'une personne soit reconnue coupable d'une infraction sous-jacente pour prouver qu'un bien est un produit du crime. Tous les délits de blanchiment de capitaux constituent des infractions sous-jacentes, à l'exception de six délits financiers. Ces exceptions pourraient avoir des conséquences négatives sur l'efficacité globale de la répression pénale du BC. S'agissant des infractions sous-jacentes devant être couvertes par l'infraction de BC, sur les 20 infractions sous-jacentes pour blanchiment de capitaux prévues par les recommandations du GAFI, 19 sont couvertes. Le délit d'initiés et la manipulation de marchés ne constituent pas des infractions pénales distinctes, bien que des éléments puissent être trouvés dans d'autres textes de loi.

6. La responsabilité pénale ne concerne que les seules personnes physiques et les autorités russes ont fait valoir, sans avoir convaincu, que ce principe constituait un principe fondamental du droit pénal

russe. Le droit russe prévoit néanmoins une responsabilité des personnes morales en ce qui concerne les entreprises et l'administration ; en effet, une personne morale considérée comme ayant participé à des activités de blanchiment de capitaux peut se voir retirer son autorisation d'exploitation et, en dernier ressort, faire l'objet d'une liquidation à l'issue d'une procédure devant les juridictions civiles.

7. Il existe un large éventail de sanctions maximales pouvant être appliquées aux personnes physiques jugées coupables de blanchiment de capitaux : il peut s'agir d'amendes (pouvant aller de 120 000 RUB à 1 million de RUB) ou de peines d'emprisonnement (de 4 à 15 ans). Les amendes peuvent être ajustées en fonction des revenus de l'auteur de l'infraction (de 0,5 à 5 fois son revenu annuel).

8. Les infractions de BC font l'objet de poursuites de plus en plus fréquentes. En effet, entre 2003 et 2006, le nombre d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux est passé de 618 à 7 957, le nombre d'affaires de blanchiment portées devant les tribunaux de 465 à 6 880 et le nombre total de condamnations de 14 à 532. Cependant, compte tenu de l'importance du crime organisé et du niveau de corruption reconnu par les autorités russes, le blanchiment de capitaux devrait être davantage réprimé à l'avenir.

9. L'article 205.1 du CP érige le financement du terrorisme en infraction pénale. L'article vise tout soutien ou contribution à des activités terroristes, et le financement du terrorisme est explicitement mentionné dans sa première partie. La fourniture et la collecte de fonds sont aussi considérées comme des infractions pénales. Le financement du terrorisme est mis en relation avec dix infractions de nature terroriste, commises par des terroristes isolés ou par des organisations terroristes. Cependant, il ne s'étend pas au vol de matières nucléaires tel que l'exige la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme. L'intentionnalité est exigée, mais le ministère public n'a pas besoin de démontrer que les fonds sont ou étaient destinés à financer un acte de terrorisme spécifique. Il y a financement du terrorisme dès lors que des fonds sont collectés, qu'ils soient ou non utilisés pour la commission d'un acte de terrorisme. L'infraction de financement du terrorisme est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de quatre à huit ans. Si le même délit est commis par une personne dans le cadre d'un abus de fonction, la peine peut aller de sept à quinze années d'emprisonnement. Dans ce dernier cas, le juge peut assortir la peine de prison d'une amende (d'un montant maximum de 1 million de RUB ou de l'équivalent de cinq années de revenus). Au cours de la période 2004 à 2006, 24 personnes ont été condamnées pour infraction de FT. Les peines d'emprisonnement ont été fixées à huit ans en moyenne. Compte tenu de l'importance des activités terroristes en Russie, le faible nombre d'affaires et de condamnations laisse à penser que les dispositions relatives au financement du terrorisme pourraient être appliquées plus efficacement.

10. S'agissant de la confiscation, la Russie dispose d'une double procédure. En effet, le Code de procédure pénale (CPP) et le Code pénal contiennent tous deux des dispositions autorisant la confiscation des produits du crime. L'article 81 du CPP prévoit la confiscation des produits découlant directement ou indirectement de la commission d'une infraction, notamment les revenus et les biens résultant de produits dont la forme a été modifiée. L'article 104.1 du CP prévoit la confiscation des biens découlant directement ou indirectement de la commission d'un délit, notamment les revenus et les biens résultant de produits dont la forme a été modifiée. Les deux articles prévoient la confiscation des instruments, équipements et autres moyens ayant servi ou destinés à servir à commettre un délit. Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par l'article 123 du CPP et l'article 169 du Code civil considère comme nulle toute transaction contraire aux principes essentiels du droit et de l'ordre ou à la moralité.

11. Les autorités russes ont fait bon usage de la disposition de l'article 81 du CPP, comme en témoigne le montant des confiscations effectuées dans le cadre de l'infraction de BC (plus de 385 millions de RUB en 2006) et le total des confiscations effectuées pour l'ensemble des délits (plus de 75 milliards de RUB entre 2003 et 2006). La procédure prévue par l'article 104.1 du CP n'est en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 2007, et il est par conséquent difficile d'évaluer son efficacité. Les nouvelles dispositions devraient être plus faciles à appliquer et encore plus efficaces pour cibler les produits du crime.

12. La Russie a mis en place un système permettant de geler les biens des terroristes afin de se conformer aux résolutions S/RES/1267(1999) et S/RES/1373(2001), ainsi qu'aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ultérieures. La Russie a publié une liste des entités terroristes désignées comportant une partie internationale (Résolution 1267) et une partie nationale (Résolution 1373). Il est prévu que l'ensemble des biens des terroristes et des organisations terroristes énumérés dans la Résolution 1267, ainsi que l'ensemble des biens appartenant à des personnes ou à des organisations détenues ou contrôlées par des terroristes soient gelés pour une durée indéterminée ou jusqu'à ce que les Nations Unies les retirent de la liste. Cependant, aucun bien n'a été gelé à ce jour.

13. S'agissant de la liste nationale (RES 1373), un système différent a été mis en place. La liste nationale comprend les noms des entités identifiées et désignées par les autorités russes conformément à la loi LCB/FT et à la réglementation relative au financement du terrorisme. Le fait de figurer dans la liste entraîne la suspension temporaire des opérations financières (gel) relatives à l'ensemble des biens possédés ou contrôlés par l'entité concernée. Le gel est notifié au Rosfinmonitoring. La suspension s'applique dans un premier temps pendant deux jours ouvrés, pendant lesquels les autorités russes vérifient si le gel est justifié. Le cas échéant, le gel peut être prolongé pendant une durée supplémentaire de cinq jours ouvrés afin d'achever la vérification. Ensuite, les dispositions pénales (saisie et confiscation) s'appliquent si nécessaire.

14. Si les mécanismes de gel prévus par la Fédération de Russie sont conformes aux résolutions de l'ONU, certains éléments de la Recommandation spéciale III du GAFI ne sont pas ou partiellement pris en compte. Dans sa mise en œuvre de la Résolution 1373, la Russie s'appuie fortement sur le système de justice pénale pour couvrir les différents éléments contenus dans la RS III, risquant ainsi de nuire à la mise en œuvre efficace de cette dernière. A titre d'exemple, si l'on ne parvient pas ou si l'on tarde à obtenir des preuves suffisantes pour poursuivre ou condamner un terroriste présumé, ce dernier peut se voir acquitter et ses biens dégelés. Un tel résultat pourrait aller à l'encontre des objectifs de la Résolution 1373. Par ailleurs, la Russie doit mettre en place des mécanismes lui permettant d'examiner et de donner effet aux actions engagées dans le cadre du dispositif de gel par d'autres juridictions.

15. Le Rosfinmonitoring, qui est la CRF de la Fédération de Russie, constitue la pierre angulaire du système russe de LCB/FT. Il est l'organe central de coordination pour les questions de LCB/FT et est désigné comme l'autorité chargée de recueillir, traiter, analyser et diffuser les DOS. Il est habilité à demander des informations aux entités déclarantes et gouvernementales, à gérer la base de données LCB nationale, à agir en tant que point de contact national LCB/FT pour la Russie et à représenter la Russie auprès des organes internationaux tels que le GAFI, MONEYVAL, l'EAG et le Groupe Egmont. Le Rosfinmonitoring a également été l'élément moteur qui a encouragé les pays eurasiens à mettre en place un organisme régional de type GAFI, à savoir l'EAG en 2004.

16. Le Rosfinmonitoring possède des bureaux régionaux dans l'ensemble des districts fédéraux et la coopération entre le siège et ces derniers semble être satisfaisante. Le siège a mis en place une infrastructure informatique très perfectionnée qui permet aux bureaux régionaux d'analyser les DOS, d'utiliser la base de données LCB nationale et de soumettre des cas pour diffusion au siège. Le Rosfinmonitoring exige de grandes qualités professionnelles de la part de ses agents, et des systèmes de contrôle interne sont utilisés pour éviter que le personnel non autorisé ait accès à des informations protégées. Les systèmes informatiques sont conçus pour pouvoir traiter un grand nombre de DOS et autres déclarations. Le seul problème relevé par l'équipe d'évaluation était le nombre relativement élevé de vacances d'emploi (environ 15 % des effectifs maximum), en particulier dans les services d'analyse et de contrôle. Les autorités sont par conséquent encouragées à pourvoir l'ensemble des postes actuellement vacants.

17. Les tâches traditionnelles d'une CRF (recueillir, analyser et diffuser les DOS) sont donc efficacement remplies par le Rosfinmonitoring, à l'instar des autres tâches spécifiques à cet organisme, telles que la coopération internationale et les activités s'y rapportant, à savoir les formations dispensées par son « *Centre de formation ANO* ».

18. Les principales autorités chargées de l'application de la loi concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont le ministère de l'Intérieur (MIA), le Service fédéral de sécurité (FSB), le Service fédéral de contrôle des stupéfiants (FSKN) et le ministère public. L'ensemble de ces organes coopèrent avec la CRF, mais la façon dont ils coopèrent entre eux n'est pas toujours bien définie. Le MIA, le FSKN, le FSB et le ministère public sont tous manifestement chargés de mener des enquêtes en matière de BC/FT, et lorsque plusieurs organes sont concernés par une enquête, la loi donne pouvoir au ministère public de définir les responsabilités. Cependant, dans la pratique et dans l'ensemble des régions, le ministère public semble méconnaître ses responsabilités et les autres instances précitées semblent peu coopérer avec ce dernier. Cette situation, ajoutée à la corruption qui règne au sein des instances chargées de l'application de la loi, comme l'admettent les autorités russes, a un impact négatif sur l'efficacité du système.

19. S'agissant de la Recommandation spéciale IX, la Russie a ajouté des obligations de LCB/FT à son actuel dispositif de contrôle des devises. Cela se traduit par un cadre juridique assez difficile à comprendre et qui semble être interprété différemment par les autorités douanières de chaque région visitée. Dans la pratique, les efforts se concentrent presque exclusivement sur les espèces, les mesures ne sont pas mises en œuvre tel que le prévoit la loi et il existe des lacunes (juridiques et en termes d'application) dans des domaines spécifiques. Par ailleurs, peu de sanctions ont été imposées pour non-respect de l'obligation de déclaration, les statistiques font défaut et les autorités douanières semblent peu au fait des mesures de LCB/FT existantes. Il est par conséquent nécessaire de procéder à un examen complet du dispositif de contrôle des devises en vue de l'intégrer à la loi LCB/FT, sachant que les transports physiques d'espèces à l'intérieur et vers l'extérieur de la Russie constituent un élément important des systèmes de blanchiment de capitaux détectés en Russie.

Mesures préventives – Institutions financières (IF)

20. Le cadre juridique régissant le devoir de vigilance relatif à la clientèle (DVC) est défini dans divers documents juridiques. A l'exception des dispositions détaillées de la loi LCB/FT, l'ensemble de ces textes constituent d'autres moyens contraignants. Toutes les institutions financières (telles que définies par les recommandations du GAFI) sont couvertes par la loi LCB/FT.

21. Il est expressément interdit aux institutions de crédit d'ouvrir des comptes anonymes, mais aucune disposition spécifique n'interdit aux banques de tenir des comptes existants qui ont été ouverts sous des noms fictifs, bien que les autorités soient persuadées que les procédures en vigueur permettent d'empêcher efficacement de telles situations. Tous les clients doivent être identifiés, bien que certaines transactions occasionnelles bien définies et d'un montant inférieur à 30 000 RUB puissent faire l'objet de dérogations, même en cas de suspicion de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les opérations de change pour des montants inférieurs à 15 000 RUB ne sont pas non plus concernées par le DVC, mais seulement en l'absence de suspicion de BC/FT. Dans ces cas, il est interdit aux institutions financières d'exercer leur DVC.

22. Le cadre juridique régissant le DVC contient des dispositions relatives aux personnes autorisées, aux représentants et aux bénéficiaires, mais il ne prend pas pleinement en compte la notion de bénéficiaire effectif. Le DVC tel qu'il est actuellement envisagé est défini comme une actualisation des informations relevant des mesures de vigilance, qui doit normalement être effectuée chaque année. Une telle mesure peut ne pas être suffisante, mais peut combler d'éventuelles lacunes concernant des clients existants. Les institutions financières sont tenues d'évaluer s'il existe des risques justifiant de mettre en place des mesures de vigilance renforcées. Il n'existe pas de telles dispositions concernant les mesures de vigilance simplifiées.

23. Les mesures à l'encontre des PPE étant très récentes, leur efficacité n'a pu être appréciée. Cependant, le cadre juridique en vigueur est incomplet et devrait être renforcé de toute urgence. Bien que les normes du GAFI n'imposent pas d'obligations strictes à cet égard, la Russie devrait envisager d'inclure les PPE dans sa lutte contre la corruption. En ce qui concerne les correspondants bancaires, tous les critères pertinents devraient être appliqués, tels que celui de bien comprendre la nature des

activités de la banque cliente et de vérifier si son système de LCB/FT est adéquat et efficace. L'obligation de préciser par écrit les responsabilités respectives des banques en matière de LCB/FT devrait également être prise en compte. Aucun problème concret n'a été relevé concernant les dispositions relatives au secret financier.

24. Les dispositions relatives au devoir de conservation des documents sont globalement complètes, mais il subsiste quelques lacunes dans la législation et la réglementation, auxquelles l'équipe d'évaluation recommande de remédier. En dépit de cela, l'équipe d'évaluation n'a été informée d'aucun problème rencontré par les autorités compétentes pour obtenir les informations requises en temps voulu. Par conséquent, elle a relevé le critère de notation pour cette recommandation en se basant sur l'efficacité.

25. Le nouveau système encadrant les virements électroniques constitue une avancée sur la voie de la conformité dont il convient de se féliciter. Cependant, des lacunes subsistent notamment dans la définition des renseignements relatifs au donneur d'ordre dans certaines circonstances bien définies. L'équipe d'évaluation recommande aux autorités russes de modifier l'actuel dispositif de LCB/FT de façon à remédier aux lacunes subsistantes et de faire en sorte que toutes les règles puissent être appliquées dans la pratique. Le cadre juridique relatif à la Recommandation spéciale VII n'ayant été mis en place que récemment, il n'a pas été possible d'évaluer sa mise en œuvre et son efficacité.

26. Il n'existe pas d'obligation générale d'examiner le contexte et l'objet de toutes les transactions inhabituelles et d'enregistrer et de conserver de telles informations en vue de les transmettre aux autorités compétentes. De nombreuses institutions financières semblent avoir des difficultés à faire la distinction entre le seuil de déclaration obligatoire (> à 600 000 RUB) et l'examen du contexte des transactions inhabituelles. Cependant, les autorités maintiennent que de nombreux critères se rapportant à la déclaration obligatoire concernent en fait les transactions inhabituelles. Cela étant, dans la pratique, en dépit des lacunes observées dans la législation, la plupart des IF semblent prêter attention aux transactions inhabituelles afin de pouvoir signaler toute opération suspecte.

27. La Russie fonde sa mise en œuvre de la Recommandation 21 sur la liste des pays et territoires non coopératifs du GAFI, qui est en soi insuffisante pour satisfaire aux exigences de cette recommandation. Cependant, la Russie a indiqué que la loi relative aux mesures économiques spéciales lui permettait d'appliquer des contre-mesures conformément à la Recommandation 21, notamment lorsque le GAFI en prenait la décision.

28. La loi LCB/FT oblige à déclarer toute transaction suspecte pouvant se rapporter à une opération de BC ou de FT, à l'exception des tentatives d'opération effectuées par des clients occasionnels. Si la plupart des DOS proviennent du secteur bancaire, un nombre croissant de déclarations est effectué par d'autres secteurs. En dehors de ces points, les lacunes relevées concernant la Recommandation 13 sont essentiellement d'ordre technique.

29. Compte tenu de l'absence de lignes directrices relatives aux déclarations d'opérations suspectes de FT, les autorités ont expliqué que, dans la pratique, le transfert d'une faible somme d'argent depuis une région soupçonnée abriter des activités de FT ou le retrait d'une faible somme d'argent dans un GAB d'une telle région déclenchait souvent une DOS sans qu'il n'y ait de « réelle » suspicion de FT. Par ailleurs, ni les autorités ni le secteur privé n'ont été en mesure de définir les caractéristiques d'une déclaration d'opération suspecte de FT. Tous ces éléments ont un impact sur l'efficacité de l'évaluation de la Recommandation spéciale IV.

30. Les obligations générales des institutions financières concernant l'établissement et le maintien de politiques, de procédures et de contrôles internes pour prévenir le BC et le FT sont énoncées dans la loi LCB/FT. Les programmes de formation sont fortement axés sur les obligations juridiques, mais ne portent pas sur les typologies, de sorte que les employés ne sont pas suffisamment préparés à détecter les signes de BC et de FT lorsqu'ils apparaissent. Les obligations en matière de lutte contre le financement du terrorisme ne vont pas au-delà de la liste des entités terroristes désignées. Les

procédures de sélection du personnel doivent être élargies pour s'étendre à l'ensemble des employés et doivent notamment prévoir un contrôle de leur casier judiciaire. Il n'y a pas de contrôles internes relatifs au BC/FT au sein des services postaux russes.

31. La vulnérabilité de la Russie face à la mainmise d'organisations criminelles sur ses institutions financières a été critiquée dans les précédentes évaluations mutuelles de la LCB/FT et, de fait, certaines banques sont encore aujourd'hui réputées détenues et contrôlées par des criminels (présumés) et par leurs hommes de paille. Les autorités ont indiqué qu'elles souhaitaient vivement et depuis longtemps mettre en place les instruments de surveillance nécessaires pour remédier à ce problème. Cependant, les modifications législatives n'ont pas encore permis de pallier cette faiblesse manifeste et l'ensemble des autorités de surveillance auraient besoin de pouvoirs juridiques accrus pour empêcher les criminels de prendre le contrôle des institutions financières.

32. D'une manière générale, les évaluateurs ont conclu que la surveillance exercée par le BoR était précise, approfondie et efficace. En revanche, en ce qui concerne le FSFM et le FISS, les personnes intervenant sur le marché des valeurs mobilières ne sont inspectées qu'une fois tous les neuf à douze ans et les compagnies d'assurances qu'une fois tous les cinq à six ans. En outre, les modèles de rapports transmis par le FSFM et le FISS ne nous ont pas semblé suffisamment détaillés. Le ROSCOM n'inspecte chaque service de la Poste russe qu'une fois tous les six ans et ses rapports semblent également superficiels s'agissant de la LCB/FT. Le Rosfinmonitoring n'inspecte les sociétés de crédit-bail qu'une fois tous les huit à treize ans.

33. A l'exception de quelques lignes directrices de portée limitée formulées par le Rosfinmonitoring (explications concernant la loi et les typologies), aucune ligne directrice n'a été publiée. Comme on pouvait s'y attendre, peu d'institutions financières rencontrées étaient capables d'expliquer ce que recouvraient le BC et le FT au-delà des prescriptions juridiques de la loi LCB/FT.

34. Les pouvoirs des autorités de surveillance sont définis par la législation. Cependant, la loi relative au BoR continue par exemple de limiter le nombre d'inspections sur le terrain pouvant être menées par cette instance pendant une certaine période (cette limitation a déjà été évoquée dans une précédente évaluation de la LCB/FT). Les pouvoirs d'obliger à produire des comptes-rendus sont satisfaisants dans la pratique, en dépit de certaines lacunes juridico-techniques.

35. Les pouvoirs de sanction, ainsi que les sanctions elles-mêmes, sont en général totalement inadéquats. Le BoR, qui est la seule autorité de surveillance disposant de quelques pouvoirs de sanction, a indiqué que ces pouvoirs étaient trop limités pour corriger efficacement les lacunes. L'équipe d'évaluation partage entièrement cette opinion. En revanche, le FSFM et le FISS se sont inscrits en faux à l'égard de ce point de vue, alors même qu'ils ne disposent d'aucun pouvoir de sanction (direct). Les statistiques montrent que le système visant à sanctionner les institutions financières qui ne participent pas au SID (non-CI financial institutions) ne fonctionne pas efficacement, en particulier en ce qui concerne le FISS et le ROSCOM.

36. L'absence de surveillance effective du secteur financier en matière de BC/FT constitue une lacune fondamentale. La Russie n'a pas donné suite efficacement aux nombreuses évaluations critiques de son dispositif LCB/FT qui identifiaient les aspects à améliorer. Il serait souhaitable que le GAFI, MONEYVAL et l'EAG assurent un suivi dans ce domaine afin de faire en sorte que des mesures correctives soient prises une fois pour toutes.

37. L'actuel système de surveillance des prestataires de services de transferts de capitaux et de valeurs permet d'assurer un contrôle relativement efficace de ces derniers, mais n'apporte pas de réelle solution au problème des systèmes informels de transferts de fonds qui opèrent en Russie. Les autorités chargées de l'application des lois devraient accorder une plus grande priorité aux enquêtes relatives aux systèmes informels de transferts de fonds afin de mieux évaluer l'ampleur et la nature de la menace de BC/FT que représentent les transferts illégaux effectués sur l'ensemble du territoire.

Mesures Préventive – Entités et professions non financières désignées (EPNFD)

38. Dans le cadre de la loi LCB/FT, la Russie a mis en place deux systèmes différents pour les entités et les professions non financières désignées (EPNFD). Le premier est essentiellement axé sur les institutions financières, mais prend également en compte le secteur du jeu et de l'immobilier et les négociants en pierres ou métaux précieux. Le second système concerne les avocats, les notaires et les comptables. Il s'agit dans ce dernier cas d'une version moins stricte du premier système et les obligations de déclaration spécifiques ne s'appliquent aux avocats, aux notaires et aux comptables que sous certaines conditions, à savoir : *i*) si, au cours de son activité, le professionnel a des raisons de penser qu'une opération ou transaction financière est effectuée dans une objectif de BC ou de FT et *ii*) si les informations ou services fournis ne sont pas couverts par le secret professionnel et son liés à un ensemble d'activités limitées qui ne correspondent pas exactement aux activités répertoriées par le GAFI. La Russie devrait réexaminer le système de LCB/FT tel qu'il s'applique aux EPNFD et faire en sorte que l'ensemble de ses éléments soient pris en compte.

39. Les obligations applicables aux avocats, aux notaires et aux comptables sont généralement incomplètes ou ne sont pas réellement mises en œuvre. Chaque EPNFD rencontrée par l'équipe d'évaluation s'acquittait de ses obligations d'une manière différente et sans toujours respecter la législation. L'efficacité du système appliqué aux casinos et au secteur de l'immobilier soulève par ailleurs des questions spécifiques.

40. Si les agents immobiliers, les casinos et les négociants en pierres ou métaux précieux sont soumis à l'obligation générale de déclarer toute opération suspecte, le nombre d'opérations déclarées amène à s'interroger sur l'application effective de ces dispositions. Le nombre de DOS effectuées par les avocats et les notaires semble également très faible, et l'on peut se demander si les obligations prévues par la loi LCB/FT sont suffisamment portées à la connaissance des intéressés, comprises et mises en application.

41. Toutes les EPNFD sont contrôlées, mais il n'apparaît pas toujours clairement si ces contrôles sont (également) menés dans un objectif de LCB/FT. L'actuel système selon lequel les casinos n'ont besoin d'aucune autorisation d'exploitation délivrée par une autorité compétente en matière de LCB/FT est préoccupant. Le contrôle des casinos et des agents immobiliers est assuré par le Rosfinmonitoring. En l'absence d'informations précises concernant les sanctions imposées par ce dernier, des doutes demeurent quant à l'efficacité du système. Il est extrêmement surprenant que le bureau des analyses (Assay Chamber) ne dispose ni de pouvoirs de contrôle effectifs ni de ressources pour lutter contre le BC/FT dans le domaine du commerce de pierres et de métaux précieux. La surveillance des avocats, des notaires et des comptables porte essentiellement sur les questions relatives à la pratique professionnelle et au respect de la législation fédérale, ce qui comprend théoriquement la LCB/FT.

42. Il convient de féliciter la Russie pour avoir identifié les monts-de-piété, les sociétés de crédit-bail opérationnel et les entreprises de jeux hors casinos comme des entités désignées dans le cadre de la loi LCB/FT. La Russie pourrait également s'interroger sur le risque de BC que représente la prolifération de fournisseurs de biens de luxe et de grande valeur.

Personnes morales, constructions juridiques et organisations à but non lucratif

43. Les titres au porteur n'existent pas en Russie, de même que les trusts ou autres constructions juridiques similaires.

44. Toutes les entités juridiques et entreprises individuelles sont tenues de se faire enregistrer ou de mettre à jour les informations les concernant lors de leur création, réorganisation ou liquidation ainsi qu'à l'occasion de toute modification de leurs documents constitutifs. La loi décrit les informations qui doivent être soumises au bureau de l'enregistrement, lequel est géré par les autorités fiscales. Ces données peuvent être consultées par le public, à l'exception de certains types d'informations qui ne

sont accessibles qu'à l'Etat. Les informations relatives aux bénéficiaires effectifs et au contrôle des personnes morales ne sont pas enregistrées ou ne sont pas aisément accessibles à toute autorité étatique, contrairement à ce qui est exigé par les recommandations du GAFI.

45. Selon les autorités russes, l'écrasante majorité des dispositifs de blanchiment de capitaux sont associés dans une certaine mesure à des « sociétés éphémères » – des organisations commerciales enregistrées au nom de personnes fictives sans intention d'exercer une réelle activité commerciale. Les évaluateurs estiment que l'absence d'enregistrement des informations concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales tel que le prévoient les recommandations du GAFI sont à la source du problème. Ils sont en effet persuadés que si des procédures efficaces étaient en place pour rassembler et gérer de telles informations, le problème des « sociétés éphémères » serait en grande partie résolu.

46. Les autorités russes ont engagé un examen superficiel du secteur des organisations à but non lucratif (OBNL) en vue de déterminer son degré de vulnérabilité au financement du terrorisme. Si les autorités russes semblent être d'avis que le système en place est plutôt sévère, il ne prévoit essentiellement qu'un dispositif d'enregistrement de base pour l'ensemble des entités juridiques de Russie, y compris les entités juridiques commerciales. Les contacts avec les OBNL étant limités, il est difficile de leur fournir des lignes directrices, mais il serait nécessaire de faire davantage dans ce domaine. Les autorités devraient mettre en place un système complet et efficace axé sur les vulnérabilités potentielles et échanger des informations afin de cibler les abus.

Coopération nationale et internationale

47. La Russie semble disposer de mécanismes permettant d'évaluer l'efficacité de son système LCB/FT, dans la mesure où des propositions d'action et des propositions législatives nouvelles sont formulées et mises en œuvre en permanence. Cependant, l'équipe d'évaluation a constaté que les conclusions fort intéressantes présentées notamment dans le document de stratégie nationale en matière de LCB/FT et dans les rapports d'orientation sur les typologies élaborés par le Rosfinmonitoring ont eu un impact relativement limité en dehors des domaines de contrôle de ce dernier, à savoir le respect de la Recommandation 33 et des Recommandations spéciales III et IX. Si le Rosfinmonitoring est déjà globalement chargé de mettre en œuvre les recommandations (spéciales) du GAFI, l'équipe d'évaluation souhaiterait que lui soient conférés les pouvoirs nécessaires pour en assurer une mise en œuvre plus efficace.

48. La Russie a mis en œuvre les conventions de Vienne et de Palerme et presque entièrement les conventions relatives au financement du terrorisme. La mise en œuvre des résolutions 1267, 1373 et suivantes présente encore quelques lacunes.

49. La Russie est en mesure d'offrir diverses formes d'entraide judiciaire dans le cadre de son CPP et de la loi LCB/FT. L'entraide judiciaire est fournie sur la base d'accords internationaux ou sur une base réciproque et s'avère généralement satisfaisante. La Russie est partie à un grand nombre de traités bilatéraux et multilatéraux d'entraide judiciaire. Les recommandations 37 et 38 sont pleinement mises en œuvre. Au cours de l'évaluation, le GAFI, MONEYVAL, l'EAG et les membres d'autres organismes régionaux de type GAFI ont informé l'équipe que des améliorations pouvaient être apportées dans la rapidité des réponses aux demandes d'entraide judiciaire. Il semblerait également qu'il y ait une forte différence entre les pratiques d'extradition appliquées aux Etats qui ne participent pas au SID et les autres Etats (les chiffres semblent faibles sans justification, indiquant une moindre coopération dans cette région). Il convient toutefois de saluer la Russie pour le nombre élevé de requêtes en direction et émanant de pays participant au SID. Aucun problème n'a été relevé concernant les autres formes de coopération internationale.

Ressources et statistiques

50. Toutes les autorités ne tiennent pas de statistiques de qualité. Si les autorités russes semblent globalement disposer d'un personnel suffisant (selon les données fournies), le nombre d'agents spécifiquement consacrés à la LCB/FT est en général trop faible.

RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

1. GENERALITES

1.1 Informations générale sur la Russie

1. La Russie est le plus grand pays du monde, avec une superficie de 17 075 200 kilomètres carrés. Occupant notamment toute la partie septentrionale de l'Asie et la partie orientale de l'Europe, la Russie partage 61 000 kilomètres de frontières avec 17 pays : l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Chine (4 000 km), les Etats-Unis (frontière maritime), l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, le Japon (frontière maritime), le Kazakhstan (7 500 km), la Lettonie, la Lituanie, la Mongolie, la Norvège, la Pologne, la République populaire démocratique de Corée (RPDC), la Suède (frontière maritime), et l'Ukraine. L'essentiel du territoire de la Russie est d'un seul tenant, la principale exception étant l'enclave de Kaliningrad, située entre la Lituanie, la Pologne et la mer Baltique et qui ne peut pas être atteinte par voie terrestre depuis le reste de la Russie. La Russie est le pays du monde qui compte le plus de fuseaux horaires (entre GMT+2 (Kaliningrad) et GMT +12 (ville de Provideniya)). La population russe, de 142,1 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2007, accuse une croissance démographique négative (-0,37 en 2006). Les langues nationales sont le russe, plus toute une série de langues minoritaires. La Russie abrite quelque 160 groupes ethniques et peuples indigènes. Dans le cadre du recensement effectué en 2002, 79,8 % de la population se sont déclaré Russes de souche, 3,8 % Tatars, 2 % Ukrainiens, 1,2 % Bachkir, 1,1 % Chouvash, 0,9 % Tchétchènes, 0,8 % Arméniens et 1,3 % « autres ». La Russie est un État fédéral constitutionnel et démocratique dirigé par un gouvernement républicain et composé de 85 sujets fédéraux regroupés en 7 districts fédéraux (au 1^{er} juillet 2007).

2. La Russie constituait auparavant la République socialiste fédérative soviétique de Russie, à savoir une république faisant partie de l'Union des républiques socialistes soviétiques. Elle est devenue indépendante à la suite de la dissolution de l'URSS en décembre 1991 (alors qu'elle avait déclaré sa souveraineté le 12 juin 1990). La Russie est considérée comme le successeur de l'Union soviétique en matière diplomatique et dispose d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU). Depuis son indépendance, la Russie travaille à la construction d'un système politique démocratique et à l'établissement d'une économie de marché libérale.

Economie

3. La transition d'une économie planifiée socialiste à une économie de marché libre, entamée au début des années 1990, n'a pas été facile, mais le résultat actuel est impressionnant. Après l'effondrement de l'Union soviétique et jusqu'au milieu des années 1990, la faiblesse des institutions, le manque de prééminence du droit et un passage incontrôlé à une économie de marché ont affaibli structurellement l'économie russe. Alors qu'un solide système bancaire est indispensable à la santé d'une économie, le système bancaire russe — qui venait d'être fragilisé — a été largement utilisé à mauvais escient et contrôlé par des criminels. Cette situation a contribué à générer de graves crises socio-économiques entre 1991 et 1996, puis de nouveau après 1998. Depuis lors, l'État a progressivement recouvré le contrôle de l'économie. Les réformes structurelles décidées par le gouvernement, de même que la dévaluation du rouble russe (RUB) et l'augmentation du prix des matières premières comme le pétrole, ont accru la confiance des milieux d'affaires et des investisseurs et contribué à une reprise puis à une croissance économique.

4. L'économie russe connaît, depuis 1999, une croissance dont le taux varie entre 10 % (2000) et 4,7 % (2002) ; en 2006, le taux de croissance s'est établi à 6,6 %. L'inflation est relativement élevée et

il a fallu attendre 2006 pour pouvoir la ramener sous la barre des 10 %. Depuis 2002, le revenu des personnes connaît une croissance réelle de plus de 12 % par an. Le budget fédéral est en excédent depuis 2001 et, fin 2006, cet excédent représentait 9 % du PIB. La dette étrangère a été ramenée à 39 % du PIB, principalement en raison de la réduction de la dette de l'État (qui représentait 9 % du PIB en 2006). Toutefois, certains problèmes affectent toujours l'économie russe. Pour accéder à une véritable croissance durable, la Russie devrait opérer des réformes économiques structurelles permettant également d'assurer la prospérité en période de faiblesse du cours des matières premières, ce qui est en fait l'un des objectifs économiques de Moscou.

5. Certaines réformes structurelles importantes ont été engagées : adoption d'un nouveau Code civil et d'un nouveau Code des douanes, introduction de lois simplifiant les procédures d'acquisition de terrains et création d'un système fiscal compétitif caractérisé par un taux uniforme de l'impôt sur le revenu. Ces réformes ont autorisé de faire passer l'investissement étranger direct de 14,6 milliards d'USD en 2005 à quelque 30 milliards en 2006. Le pays s'est vu accorder une notation de solvabilité honorable et, en 2006, a connu des flux entrants de capitaux nets de 42 milliards USD (un phénomène favorisé également par la levée de certaines restrictions relatives au change en juillet de la même année).

Système de gouvernement

Fédéralisme

6. La Russie se compose actuellement de 85 sujets fédéraux dont le degré d'autonomie diffère en fonction de leur statut (République, Territoire, Oblast, Oblast autonome, Région autonome ou ville fédérale). Cependant, tous les sujets fédéraux jouissent d'une représentation égale à la chambre haute du Parlement. Les sujets sont soumis à l'autorité du niveau fédéral, ainsi qu'aux cadres politique et juridique de la Fédération. De plus, on compte 7 districts fédéraux chargés de mettre en œuvre les décisions fédérales dans l'ensemble des 85 sujets fédéraux. Dans le présent rapport, toutes les mentions du système LAB/CFT concernent, sauf indication contraire, la Fédération ainsi que ses lois, règlements, autres moyens contraignants et règles gouvernementales.

7. En vertu de la Constitution, la puissance publique s'exerce sur la base de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les trois branches de la puissance publique — à savoir le Président, le Conseil de la Fédération (chambre haute) et ses députés, les députés de la Douma (chambre basse), le gouvernement, les organes législatifs des sujets fédéraux, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Cour d'arbitrage suprême — peuvent présenter des projets de loi sur des sujets relevant de leur compétence.

Pouvoir exécutif

8. Le pouvoir exécutif est partagé par le Président qui est le chef de l'État et le Premier ministre (dont le titre officiel est « Président du gouvernement ») qui dirige le gouvernement. Le Président est élu tous les quatre ans au suffrage direct par la population russe (dans le cadre d'un scrutin universel et égal) et ne peut pas remplir plus de deux mandats consécutifs. Le Premier ministre est nommé par le Président, qu'il remplace provisoirement en cas de décès ou de démission de l'intéressé. L'exécutif se compose de 16 ministères fédéraux, de 27 services fédéraux, de 16 agences et de 2 comités. Les textes réglementaires de niveau inférieur peuvent être signés par le Président, le Premier ministre ou les ministres.

Pouvoir législatif

9. Le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée fédérale qui se compose d'une chambre basse (la Douma qui compte 450 députés) et d'une chambre haute (le Conseil de la Fédération qui compte 270 députés). Chacun des 85 sujets fédéraux possède également ses propres organes législatifs. Toutes les lois doivent être approuvées par la Douma, puis par le Conseil de la Fédération. Ce dernier jouit

d'un droit de veto, mais pas du droit d'amender un projet de loi. Lorsque le Conseil de la Fédération oppose son veto à un projet de loi, il doit instaurer — de concert avec la Douma — une commission de conciliation chargée d'élaborer un texte de projet de loi final pouvant être approuvé par les deux chambres. Lorsque cette procédure de conciliation échoue, la Douma peut passer outre au veto du Conseil de la Fédération à une majorité des deux tiers. Les membres de la Douma sont élus dans le cadre d'élections générales (scrutin proportionnel avec listes de parti et seuil fixé à 7 % des voix). Quant aux membres du Conseil de la Fédération, ils sont sélectionnés par le Président puis confirmés dans leurs fonctions par le sujet fédéral qu'ils sont censés représenter.

Pouvoir judiciaire

10. Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. Les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Conseil de la Fédération et ceux des autres juridictions fédérales par le Président. La Cour constitutionnelle examine les recours en inconstitutionnalité et ses décisions sont directement contraignantes dans l'ensemble du pays. Elle dispose du droit de contrôler (partiellement) les lois fédérales sur demande du Président, de la Douma ou du Conseil de la Fédération (à condition qu'un cinquième des députés se soit déclaré favorable à cette procédure).

11. La Cour suprême est l'organe judiciaire le plus élevé en matière civile, pénale, administrative et pour toutes les questions relevant de la compétence des tribunaux généraux. Elle supervise également les tribunaux généraux et peut formuler des opinions juridiques concernant l'interprétation d'un texte de loi. La Cour d'arbitrage suprême est le plus haut organe judiciaire en matière économique. Elle surveille également les tribunaux d'arbitrage inférieurs et peut formuler des opinions juridiques concernant l'interprétation d'un texte de loi.

Système juridique et hiérarchie des lois

12. La Russie est un pays de droit civil. La Constitution (adoptée le 12 décembre 1993) et l'ensemble de la législation fédérale sont applicables sur l'intégralité du territoire national. Les accords internationaux signés par la Russie ne peuvent pas être invoqués sans avoir fait l'objet de mesures de mise en œuvre. Cependant, si un tel accord fixe des normes différentes de celles établies par le droit national, il supprime automatiquement celles-ci.

13. Aux fins du GAFI, la hiérarchie des lois en Russie s'établit comme suit : les traités et conventions internationaux, la Constitution, les lois constitutionnelles, les Codes fédéraux, les lois fédérales et les décrets présidentiels ont le statut de loi ou de règlement. Les décrets ministériels et gouvernementaux, ainsi que les règlements édictés par des organismes officiels, ont le statut de moyen contraignant. Sous ce niveau, on trouve un ensemble hétéroclite de règles et de recommandations — émanant du gouvernement, des ministères et des organes officiels — donc aucune n'a le statut d'autre moyen contraignant. Les textes promulgués au niveau infafédéral peuvent avoir le statut d'autre moyen contraignant auquel cas, cependant, ils restent toujours subordonnés aux documents fédéraux.

14. Comme dans les autres pays de droit civil, le *stare decisis* (principe du respect des précédents judiciaires) ne s'applique pas en Russie, même si les juges peuvent suivre des décisions rendues antérieurement par des juridictions supérieures. Le Code civil prévoit d'autres principes juridiques caractéristiques des principes généraux du droit civil : *lex specialis derogat generali* (une loi spécifique ne peut pas déroger à une loi générale), *lex posterior derogat priori* (une nouvelle loi annule une loi plus ancienne) et *lex superior derogat legi inferiori* (une loi d'une source supérieure déroge à une loi de source inférieure).

Transparence, bonne gouvernance, éthique et mesures de lutte contre la corruption

15. La Russie a ratifié — mais n'a pas encore complètement mis en œuvre — la Convention des Nations Unies contre la corruption, ainsi que la Convention pénale sur la corruption du Conseil de

l'Europe. Un groupe de travail interministériel a été établi sur décret présidentiel⁴ afin d'élaborer des propositions en vue de la mise en œuvre de ces deux instruments. La Russie participe également au Réseau anti-corruption pour les économies en transition de l'Organisation de coopération et de développement économiques, même si elle n'a pas encore adhéré à son mécanisme de surveillance de la mise en œuvre. La Russie a également rejoint le Groupe des Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe en 2007 et participe aux activités des Groupes de travail sur la lutte contre la corruption et sur la transparence du Forum de coopération économique Asie-Pacifique. Au niveau interne, le Gouvernement russe a approuvé et mis en œuvre un plan de réforme administrative⁵ visant également à lutter contre la corruption.

16. Le Président reconnaît le fait que la corruption constitue toujours un problème. Dans son discours devant l'Assemblée fédérale en 2006, il a déclaré : « En dépit de tous les efforts que nous avons déployés, nous ne sommes toujours pas parvenus à supprimer l'un des principaux obstacles au développement, à savoir la corruption. ». La déclaration du Président confirme d'autres constatations. Les études consacrées à la corruption en Russie décrivent systématiquement ce fléau comme endémique et ne font état d'aucun signe d'amélioration⁶. Selon un sondage d'opinion réalisé en décembre 2005⁷, la milice (police, douanes, autres organes répressifs et police de la route) serait perçue comme l'organe le plus corrompu, devant les tribunaux et le parquet.

1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

Blanchiment de capitaux

17. Selon les autorités russes, un bon nombre des dispositifs de blanchiment en usage dans le pays reposeraient sur le recours à des sociétés écran (« sociétés éphémères »), à savoir des entités établies par des personnes morales physiques fictives sans l'intention d'exercer la moindre activité commerciale. L'argent blanchi est généralement investi dans l'immobilier (en Russie ou à l'étranger) et les valeurs mobilières (actions, valeurs, obligations ou produits dérivés) ou bien sert à acheter des biens de consommation de luxe comme des automobiles. Les autorités russes ont également analysé les modalités du blanchiment des produits du crime. Dans la majorité des cas (60 %), ce sont des espèces — dans la monnaie nationale (RUB)⁸ ou en devises étrangères — qui sont utilisées. Des valeurs mobilières sont utilisées dans 12 % des cas, des métaux et pierres précieuses dans 6 % et des biens immobiliers dans 4 %. Dans 18 % des cas, l'argent est blanchi d'une autre façon.

18. Des comptes bancaires et des instruments financiers sont utilisés dans le cadre de dispositifs de blanchiment de capitaux, généralement au stade de l'empilage. A ce stade, une pléthore de comptes bancaires est ouverte au nom de diverses personnes, organisations commerciales ou sociétés écran. Les autorités russes indiquent que, dans certains cas, de telles pratiques seraient impossibles sans la participation d'institutions financières qui semblent impliquées dans les dispositifs de blanchiment.

19. Les autorités russes distinguent actuellement entre plus de 120 typologies de blanchiment de capitaux utilisées dans le pays. Les plus populaires, parmi celles détectées par les organes répressifs, sont :

- la fraude comptable ;

⁴ Décret présidentiel n° 129 du 2 mars 2007.

⁵ Ordonnance du gouvernement n° 1789-R du 25 octobre 2005.

⁶ Voir, par exemple : *i*) l'étude de la Banque mondiale intitulée « Anti Corruption in Transition 3 », *ii*) « Russian Analytical Digest », par l'université de Brême et le Centre for Security Studies d'ETH Zurich, volume 11/06, ou *iii*) l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International (2001, 2002, 2003, 2005 et 2006).

⁷ Source : FOM [Public Opinion Foundation] (<http://bd.english.fom.ru/cat/societas/corruption> et <http://bd.english.fom.ru/report/cat/societas/corruption/etb064708>).

⁸ 100 RUB = 2,77 EUR ou 4,11 USD (cours en vigueur le vendredi 23 novembre 2007, c'est-à-dire le dernier jour de la seconde mission sur place).

- les sociétés écran et l'usurpation d'identité ;
- les retraits ou les dépôts en espèces ;
- les prêts croisés en devises, souvent par l'intermédiaire d'institutions financières situées dans des juridictions offshore ;
- les transactions multiples par le biais d'un réseau de sociétés offshore ;
- l'usage abusif de billets à ordre émis par une société fictive et présentés par une société étrangère en échange de biens fictifs ;
- les mouvements multiples d'espèces en Russie, de même qu'en provenance ou à destination de ce pays ;
- le réinvestissement dans l'économie russe du produit du crime préalablement transféré à l'étranger ;
- la création d'entreprises légales afin de mélanger les produits du crime à des revenus légitimes ;
- la vente de droits de propriété intellectuelle combinée à l'établissement de fausses factures ;
- le déguisement de produits illégaux obtenus dans le cadre de jeux de hasard.

Financement du terrorisme

20. Plus de 1 600 citoyens russes ont été victimes du terrorisme en Russie entre 1995 et 2006. La liste suivante est incomplète et reprend les principales attaques terroristes survenues ces dernières années : la prise d'otages de Budyonovsk (1995, 130 victimes), l'attentat à la bombe de Vlavikavkaz (1999, 54 victimes), l'attentat à la bombe de Buynaksk (1999, 64 victimes), l'attentat à la bombe contre un immeuble d'appartements à Moscou (2002, 129 victimes), l'explosion d'un camion bourré d'explosifs à Grozny (2002, 70 victimes), l'explosion d'un camion bourré d'explosifs à Znamensky (2003, 59 victimes), l'attentat à la bombe dans le stade Chechnya (2003, 50 victimes), l'explosion lors d'un festival de musique rock à Moscou (2003, 15 victimes), l'explosion d'un camion bourré d'explosifs près de l'hôpital de Mozdok (2003, 50 victimes), l'attentat à la bombe sur la Place Rouge à Moscou (2003, 6 victimes), l'attentat à la bombe dans un train à Stavropol (2003, 46 victimes), la prise d'otages dans l'école de Beslan (2004, 334 victimes), l'attentat à la bombe dans le métro de Moscou (2004, 40 victimes), l'attentat à la bombe dans l'une des entrées du métro de Moscou (2004, 10 victimes), l'explosion d'une bombe placée à bord d'un avion (2004, 89 victimes), une attaque contre des bâtiments officiels à Nalchik (2005, 137 victimes), l'attentat à la bombe contre un marché à Moscou (2006, 13 victimes), l'explosion de bombes placées à bord d'autobus en République d'Ossétie du Nord (2007, 4 victimes)⁹.

21. Compte tenu de la nature et de l'ampleur du phénomène terroriste en Russie, la lutte contre le terrorisme se concentre sur la poursuite et l'élimination des terroristes. Les chiffres fournis par les autorités russes indiquent que, entre 2004 et 2007, 2 677 personnes ont été arrêtées pour faits de terrorisme et 774 terroristes éliminés. Le nombre de peines prononcées pour actes de terrorisme dépasse 15 000. Par ailleurs, le nombre de ces actes est en diminution, puisqu'il est passé de 404 en 2004 à 41 en 2007.

22. Une bonne partie des activités terroristes en Russie est menée de l'intérieur et liée à la fois à des groupes armés séparatistes illégaux tchéchènes et à un extrémisme politique distinct mais touchant la même région du Nord Caucase. De plus, les preuves abondent d'une présence, dans cette région, d'éléments terroristes étrangers ayant des liens financiers et idéologiques avec le terrorisme international. Des ONG, des centres de recrutement et des cellules terroristes islamistes joignent leurs efforts pour favoriser l'établissement de groupes terroristes en Russie. Ces réseaux sont financés dans

⁹ Le nombre de victimes correspond à une estimation et, dans la mesure du possible, n'englobe pas les auteurs des actes terroristes.

une certaine mesure par un système de remise de fonds alternative. Les autorités ont indiqué qu'en 2006, 8 réseaux de remise de fonds alternative ont été identifiés et éliminés par le FSB.

23. La Russie soutient activement les efforts internationaux pertinents visant à prévenir le financement de la prolifération (PF)¹⁰ par des terroristes.

1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des EPNFD

1.3.1 Vue d'ensemble du secteur financier

24. Le tableau ci-dessous indique le type des institutions financières effectuant les opérations reprises dans le glossaire des 40 Recommandations du GAFI. Il peut également servir de référence pour établir le lien entre la terminologie de ce glossaire et la terminologie spécifique à la Russie.

Type d'activités financières auxquelles les Recommandations du GAFI s'appliquent	Types d'institutions financières établies en Russie et s'adonnant à ces activités financières (y compris la base juridique desdites activités)
Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public	Établissements de crédit qui, conformément à la Loi sur le système bancaire, jouissent d'une autorisation les autorisant à accepter des fonds monétaires — émanant de personnes physiques ou morales — en dépôt (pour un certain temps et sur demande).
Prêt	Établissements de crédit qui, conformément à la Loi sur le système bancaire, jouissent d'une autorisation les autorisant à affecter une certaine somme en leur propre nom et à leurs propres risques.
Crédit-bail	Établissements de crédit agissant conformément à la Loi sur le système bancaire, sociétés spécialisées dans le crédit-bail agissant conformément à la Loi sur le crédit-bail.
Transfert d'argent ou de valeurs	Établissements de crédit agissant conformément à l'article 5 de la Loi sur le système bancaire, organisme dépendant de la poste russe sur la base de la Loi sur les communications (poste) et toute personne agissant sur la base de l'article 13.1 de la Loi sur le système bancaire.
Émission et gestion des moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de débit, chèques, chèques de voyage, virements et lettres de change, monnaie électronique)	Établissements de crédit agissant conformément au « Règlement relatif aux cartes de paiement » édicté par la BdR.
Octroi de garanties et souscriptions d'engagements	Établissements de crédit agissant conformément à la Loi sur le système bancaire.
Négociations sur les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôts, produits dérivés, etc.); le marché des changes; les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices; les valeurs mobilières; les marchés à terme de marchandises	Établissements de crédit agissant conformément à la Loi sur le système bancaire. Professionnels du marché des valeurs (agent, courtiers, gestionnaires, sociétés de compensation, dépositaires, organismes d'enregistrement des valeurs mobilières et organisateurs du marché des valeurs mobilières) titulaires d'une autorisation délivrée conformément à la procédure FSFM et établis conformément à la Loi sur la bourse et le négoce ainsi qu'à la Loi sur les valeurs mobilières. Organisations gérant des fonds d'investissement conformément à la Loi sur les fonds d'investissement.
Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestations de services financiers connexes	Professionnels du marché des valeurs mobilières (agents, courtiers, gestionnaires, sociétés de compensation, dépositaires, organismes d'enregistrement des valeurs mobilières et organisateurs du marché des valeurs mobilières) ayant obtenu une autorisation délivrée conformément à la Loi sur les valeurs

¹⁰ Le terme « financement de la prolifération » désigne le processus de financement de la prolifération d'armes de destruction massive.

Type d'activités financières auxquelles les Recommandations du GAFI s'appliquent	Types d'institutions financières établies en Russie et s'adonnant à ces activités financières (y compris la base juridique desdites activités)
	mobilières.
Gestion individuelle et collective de patrimoine	Organisations gérant des fonds d'investissement (fonds d'investissement à capital fixe et fonds communs de placement) ou fonds de retraite privés sur la base d'une autorisation délivrée par l'organisme compétent (FSFM) conformément à la Loi sur les fonds d'investissement.
Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte d'autrui	Établissements de crédit ayant obtenu une autorisation délivrée conformément à la Loi sur le système bancaire. Professionnels du marché des valeurs mobilières (courtiers, gestionnaires de fiduciaire, dépositaires) ayant obtenu une autorisation délivrée conformément à la Loi sur les valeurs mobilières. Organisations gérant des fonds d'investissement (sociétés de gestion) conformément à la Loi sur les fonds d'investissement.
Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui	Établissements de crédit ayant obtenu une autorisation délivrée conformément à la Loi sur le système bancaire.
Souscriptions et placement d'assurance-vie et d'autres produits d'investissement en lien avec une assurance	Compagnies d'assurance ou de réassurance conformément à la Loi sur les assurances.
Change manuel	Établissements de crédit ayant obtenu une autorisation délivrée conformément à la Loi sur le système bancaire.

25. L'ensemble des 13 types d'activités financières auxquelles les Recommandations du GAFI s'appliquent relève du cadre de la LAB/CFT. La Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme définit les huit types suivants d'institutions financières (Loi LAB/CFT, article 5) :

Les huit types d'institutions financières identifiés dans la Loi LAB/CFT		
Types d'institutions	Aux seules fins de la LAB/CFT	
	Organismes chargés de la surveillance ou de la réglementation	Enregistrement auprès de
Établissements de crédit	Banque de Russie (BdR)	Banque de Russie (BdR)
Poste russe	ROSCOM	ROSCOM
Services d'acceptation de paiement et de transfert d'argent (article 13.1 de la Loi sur le système bancaire)	Rosfinmonitoring	Rosfinmonitoring
Sociétés gérant des valeurs mobilières	Service fédéral des marchés financiers (FSFM)	Service fédéral des marchés financiers (FSFM)
Compagnies d'assurances	Service fédéral de surveillance du secteur de l'assurance (FISS)	Service fédéral de surveillance du secteur de l'assurance (FISS)
Sociétés de crédit-bail	Rosfinmonitoring	Rosfinmonitoring
Prêteurs sur gages	Rosfinmonitoring	Rosfinmonitoring
Fonds d'investissement et fonds de retraite privés	Service fédéral des marchés financiers (FSFM)	Service fédéral des marchés financiers (FSFM)

Établissements de crédit

26. Au 1^{er} octobre 2007, la Russie avait enregistré 1 149 établissements de crédit. Toutes ces entités opèrent dans le cadre de la Loi sur le système bancaire¹¹ et sont définies comme « des personnes morales autorisées ayant pour objectif principal de réaliser un bénéfice dans le cadre de leur activité et jouissant du droit de mener des opérations bancaires ». Les établissements de crédit bancaire jouissent du droit exclusif d'accepter des fonds de personnes physiques ou morales, de placer ces fonds en leur propre nom et à leurs propres risques, ainsi que d'ouvrir et de gérer des comptes bancaires au nom de personnes physiques ou morales. Les établissements de crédit non bancaires disposent de droits analogues uniquement en ce qui concerne les opérations bancaires individuelles et à condition d'avoir obtenu une autorisation de la Banque de Russie (BdR). Seuls les établissements de crédit sont autorisés à effectuer des opérations de change. Ils sont également autorisés à fournir des services de transmission de fonds ou de valeurs. Dans le présent rapport, le terme « établissements de crédit » désigne uniquement des entités relevant du secteur bancaire.

27. Les banques ne sont pas autorisées à effectuer des opérations de production, de négoce ou d'assurance, mais sont autorisées à mener des activités professionnelles sur le marché des valeurs mobilières. Elles sont enregistrées par la BdR, conformément à la Loi sur l'enregistrement officiel des entreprises commerciales¹² et à la Loi sur le système bancaire. La BdR tient à jour un registre public répertoriant toutes les banques autorisées (*Livre de l'enregistrement public des établissements de crédit*) et seules les banques ayant obtenu une autorisation sont autorisées à se livrer aux activités énumérées dans la Loi sur le système bancaire. L'État peut saisir tous les actifs des banques illégales et infliger à celles-ci une amende représentant le double du total de ces actifs. Le secteur bancaire a connu une croissance rapide au cours des dernières années.

Poste russe

28. En dehors des services postaux traditionnels, la poste russe est également autorisée à fournir des services financiers ou bancaires. Elle peut notamment payer des pensions, des allocations et d'autres prestations spécifiques, vendre des valeurs mobilières, accepter et effectuer des paiements, recevoir de l'argent destiné à payer des services publics, des biens et des services, ainsi que délivrer des cartes de débit, effectuer des transferts d'argent ou de valeurs et exploiter des guichets automatiques. Le fondement juridique de tous ces services réside dans les Lois fédérales sur les communications (poste)¹³. L'autorisation de prestation de tous les services financiers et bancaires est renouvelée chaque année. Bien que ces lois ne contiennent aucune disposition interdisant au gouvernement d'accorder des autorisations à d'autres entreprises commerciales, la poste russe dispose pour l'instant d'un monopole concernant ces services. Elle compte 85 divisions et environ 42 000 bureaux répartis dans l'ensemble du pays. Elle est surveillée par ROSCOM, qui a délivré une seule autorisation pour toutes les activités menées par la poste russe, y compris les services financiers et bancaires.

Acceptation de paiements et services de transfert d'argent (article 13.1 de la Loi sur le système bancaire)

29. Certaines personnes morales à vocation commerciale autres que des banques ont le droit d'accepter des espèces du public et de transférer ces fonds à d'autres entités (dans le cadre d'une acceptation de paiement [приём платежей en russe] et de services de transfert d'argent)¹⁴. Ce service est autorisé concernant le paiement de services de télécommunication, de loyer et de services publics. Le service peut être assuré sans autorisation et n'exige pas l'ouverture d'un compte au nom du client. Selon les autorités russes, cette exemption prévue par la loi vise à légaliser une pratique existante et les services concernés ne constituent pas l'essentiel de l'activité commerciale des intéressés. Les autorités

¹¹ Loi fédérale n° 395-1 (2 décembre 1990) « sur les banques et l'activité bancaire ».

¹² Loi fédérale « sur l'enregistrement officiel des entités juridiques et des entrepreneurs individuels ».

¹³ Lois fédérales n° 176-FZ « sur les communications postales » et 126-FZ « sur les communications » (datant toutes les deux du 7 juillet 2003).

¹⁴ Loi fédérale n° 140-FZ du 27 juillet 2006.

compétentes indiquent qu'elles ignorent pourquoi le Parlement a décidé, en juillet 2006, d'exclure une partie du système bancaire et de paiement du champ d'application de certaines dispositions de la Loi sur le système bancaire. Elles ont fait part de leur mécontentement concernant cette lacune et dénoncé les risques importants que celle-ci fait peser en matière de LAB/CFT, même si le Parlement a décidé d'identifier les entités concernées en vertu de la Loi LAB/CFT (datant elle aussi de juillet 2006). Le régime d'enregistrement est devenu effectif au moment où l'équipe d'évaluation se trouvait en Russie et les candidats devaient se faire connaître du Rosfinmonitoring à compter de novembre 2007 (53 entités avaient déjà entrepris cette démarche en décembre 2007), de sorte que ce dernier n'a commencé à exercer sa surveillance sur les sociétés d'enregistrement qu'à partir de ce moment-là. Les entités juridiques commerciales et non bancaires sont également tenues de conclure un contrat avec un établissement de crédit chargé d'effectuer la deuxième partie du transfert dans le cadre du système de paiement.

Secteur des valeurs mobilières

30. La Loi sur les valeurs mobilières¹⁵ distingue entre 7 types d'activités relevant du marché des valeurs mobilières, qui au 1^{er} janvier 2007 étaient assurés par 1 711 entités enregistrées (courtiers, agents, directeurs, sociétés de compensation, organismes d'enregistrement des valeurs mobilières, bureaux de change). Aucune activité professionnelle ne peut être exercée sur ce marché sans l'obtention préalable d'une autorisation délivrée par le Service fédéral des marchés financiers (FSFM). Les banques peuvent également fournir des services touchant aux valeurs mobilières à condition d'y avoir été autorisées. Globalement, on distingue entre trois types d'autorisations concernant ces valeurs : les autorisations professionnelles, les autorisations de dépôt (maintenance) et les autorisations boursières. Le volume du négoce du système russe de valeurs mobilières a atteint, pendant le premier semestre 2007, plus de 2 472 milliards de RUB et la capitalisation du marché des actions représente environ 90 % du PIB.

Secteur des assurances

31. Le secteur des assurances est réglementé par le Service fédéral de surveillance du secteur de l'assurance (*Federal Insurance Supervision Service* ou FISS) et régi par la Loi sur les assurances¹⁶. Il inclut la réassurance et l'assurance mutuelle et tous les types d'assureurs — y compris ceux proposant des assurances-vie — sont concernés par la Loi LAB/CFT. Les assureurs sont autorisés à estimer le risque couvert par la police, à recevoir les primes d'assurance, à insérer des réserves dans les polices, à investir des avoirs, à fixer le montant de la perte ou du dommage, à payer les prestations d'assurance et à effectuer d'autres actes liés à l'exécution de leurs obligations contractuelles. Au 1^{er} janvier 2007, 912 entités avaient été autorisées et enregistrées et ce nombre était passé à 857 à la fin de la même année. Le secteur de l'assurance russe est nouveau et de taille modeste. En 2006, le total des primes d'assurance s'élevait à 602 millions de RUB, soit 23 % de plus qu'en 2005. Parallèlement, les dédommagements versés par les compagnies d'assurances ont augmenté pendant la même période de 26 % pour atteindre 345 millions de RUB.

Sociétés de crédit-bail

32. Les sociétés de crédit-bail¹⁷ sont des entités commerciales (résidentes ou pas en Russie). Généralement, une société de ce type (bailleur) finance l'achat d'un avoir destiné à une autre entité (preneur) sans nécessairement transférer la propriété dudit avoir. Ces sociétés devaient initialement être titulaires d'une autorisation mais, depuis février 2002, cette condition a été levée. Actuellement, 912 sociétés de crédit-bail sont enregistrées. Nul ne sait avec certitude combien d'entre elles pratiquent le crédit-bail (un terme défini dans le glossaire du GAFI) par opposition à la location-exploitation. L'équipe d'évaluation n'a pu rencontrer les représentants que d'une seule société

¹⁵ Loi fédérale n° 39-FZ « sur le marché des valeurs mobilières ».

¹⁶ Loi fédérale n° 4015-1 du 27 novembre 1992 « sur les activités d'assurances en Russie ».

¹⁷ Loi fédérale n° 164-FZ « sur les prêts financiers (location financière) » du 29 octobre 1998.

s'adonnant à la location-exploitation. Néanmoins, le cadre (légal) LAB/CFT est le même concernant toutes les sociétés, qu'elles s'adonnent à l'un ou l'autre type de location.

Fonds d'investissement et fonds de retraite privés

33. Les fonds d'investissement¹⁸ et les fonds de retraite privés sont concernés par la Loi LAB/CFT. Dans la Loi sur les fonds d'investissement, ces deux types de fonds sont définis comme des sociétés de gestion créées sous forme de sociétés par actions ouvertes ou fermées ou de sociétés à responsabilité élargie en vertu du droit russe et opérant au nom de leurs actionnaires. Les fonds d'investissement doivent avoir une autorisation délivrée par le FSFM. Ils ne sont pas autorisés à fournir des services supplémentaires, à l'exception de la gestion fiduciaire de valeurs mobilières et des réserves de compagnies d'assurances. Au 1^{er} janvier 2007, 305 fonds d'investissement avaient été enregistrés.

Prêteurs sur gages

34. La Russie considère les prêteurs sur gages comme des entités faisant intégralement partie du secteur financier. Cependant, ces entreprises n'entrant pas dans la définition des entreprises et professions non financières désignées (EPFND), leur activité n'est pas analysée dans le présent rapport sauf dans la section 4.4.

1.3.2 Vue d'ensemble des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

35. La Russie a désigné la plupart des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) répertoriées dans le glossaire des 40 Recommandations du GAFI, mais certaines d'entre elles ne sont ni surveillées ni enregistrées aux fins de la LAB/CFT.

Les entreprises et professions non financières désignées du GAFI dans la Loi LAB/CFT			
Secteur	Désignés/ non désignés	Effectivement supervisés ou contrôlés sous l'angle de la conformité (uniquement aux fins de la LAB/CFT)	Enregistrés (auprès de tel ou tel organisme) (uniquement aux fins de la LAB/CFT)
Casinos (y compris ceux sur Internet)	Désignés	Oui	Oui (CRF)
Agents immobiliers	Désignés	Oui	Oui (CRF)
Négociants en pierres et métaux précieux	Désignés	Oui	Oui (Inspection nationale de garantie des métaux précieux)
Avocats	Désignés	Non	Non
Notaires	Désignés	Non	Non
Comptables¹⁹	Désignés	Non	Non
Prestataires de services aux sociétés et trusts	Non désignés	Non	Non

¹⁸ Loi fédérale n° 156-FZ « sur les fonds d'investissement » du 29 novembre 2001.

¹⁹ Les autorités russes n'ont pas communiqué d'informations concernant les comptables que ce soit avant, pendant ou juste après la visite sur place.

Casinos (y compris ceux sur Internet) et autres formes de jeux de hasard

36. Les jeux de hasard en Russie sont définis dans le Code fiscal, réglementés par le Code civil et comprennent les loteries, le pari mutuel et les autres jeux basés sur le risque. Les organisateurs de jeux de hasard doivent disposer d'une autorisation, qui est valable pendant cinq ans. La Loi LAB/CFT russe ne distingue pas entre les divers types de jeux de hasard mais, aux fins du GAFI, le présent rapport analyse uniquement la situation dans le secteur des casinos. Les autres formes de jeux de hasard ne sont mentionnées que dans la section 4.4.

37. Dans la mesure où toutes les activités liées aux jeux de hasard doivent être enregistrées auprès du Rosfinmonitoring, les autorités russes savent que 2 541 entités organisant des jeux — dont 348 casinos — opèrent sur le territoire national. À compter du 1^{er} juillet 2009, tous les jeux de hasard seront interdits en Russie, sauf dans quatre zones créées spécialement à cet effet et situées respectivement à Kaliningrad, Rostov sur le Don, Altaï et Primorskiy Kraï (Vladivostok).

Agents immobiliers

38. En Russie, le terme « immobilier » englobe les terres et terrains et tout ce qui leur est étroitement lié. Selon la loi, les véhicules marins et les aéronefs devant faire l'objet d'un enregistrement, les navires pratiquant la navigation intérieure et les aéronefs spatiaux sont considérés comme des biens immeubles. Tous ces biens doivent être enregistrés dans un registre accessible au public. Depuis 2001, les règles visant le secteur immobilier ont été assouplies. La seule exigence pertinente (dans le cadre du présent rapport) applicable aux agents immobiliers est l'enregistrement auprès du Rosfinmonitoring. Depuis janvier 2007, 1 859 agents immobiliers ont été enregistrés. L'administration fiscale fédérale (FTS) enregistre également les transactions immobilières et partage son registre avec le Rosfinmonitoring. Le volume global des transactions immobilières est passé de 262 à 691 milliards de RUB entre 2004 et 2006.

Négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses

39. La Russie s'est dotée d'un cadre réglementaire très complet concernant la manipulation des pierres et métaux précieux ainsi que des bijoux²⁰. Plus de 25 000 entités manipulant ce type de biens ont été enregistrées auprès de l'Inspection nationale de garantie des métaux précieux dont 13 000 environ pratiquent le commerce de gros et de détail et entreraient dans la définition du GAFI de ce secteur (c'est-à-dire qu'elles acceptent des sommes en espèces supérieures à 15 000 EUR/USD). Ce cadre a été initialement défini pour des raisons autres que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; en outre, la LAB/CFT ne constitue certainement pas la principale préoccupation de l'Inspection nationale de garantie des métaux précieux.

Avocats

40. On compte aujourd'hui près de 60 000 avocats en Russie. Leur statut est protégé par la Loi sur les avocats et leur mission définie comme l'assistance judiciaire — qualifiée et professionnelle — de personnes physiques ou morales en vue de protéger leurs droits, libertés et intérêts et de leur assurer un accès à la justice. L'avocat n'est pas considéré comme un entrepreneur, mais comme un membre d'une profession libérale et indépendante. Les avocats ne peuvent pas pratiquer d'autres activités commerciales (sauf en ce qui concerne la science, l'enseignement ou d'autres activités créatives) ni occuper de position officielle au niveau fédéral. Les avocats sont couverts par la Loi LAB/CFT, mais jouissent cependant d'un régime distinct.

Notaires

41. 500 notaires publics et 7 000 notaires privés fournissent toute une gamme de services au public en vertu de la Loi sur les notaires. Ils sont tenus au secret professionnel, sauf lorsqu'un tribunal les en

²⁰ Loi fédérale n° 41-FZ « sur les métaux et les pierres précieuses » du 26 mars 1998.

dispense en vue de défendre des intérêts personnels. Tous les notaires peuvent se voir délivrer une autorisation par une organisation d'autorégulation, mais pas aux fins de la LAB/CFT. Parmi les services fournis par les notaires figurent : la délivrance de titres de propriété, l'authentification de documents, la signature, la traduction, l'identification, l'acceptation en dépôt de sommes d'argent ou de valeurs mobilières, la remise de chèques et la conservation de preuves. Les notaires sont couverts par la Loi LAB/CFT, mais jouissent d'un régime distinct.

Comptables et prestataires de services aux sociétés et trusts

42. Les comptables sont couverts par la Loi LAB/CFT, mais jouissent d'un régime distinct (semblable à celui des avocats et des notaires). Les notaires en Russie sont considérés comme des commissaires aux comptes et interviennent sur la base de la Loi sur la vérification des comptes. Les commissaires aux comptes agissent en vertu d'une autorisation délivrée par le ministère des Finances, mais dont les critères d'obtention n'incluent pas une analyse sous l'angle de la LAB/CFT.

43. Selon les autorités, les prestataires de services aux trusts n'existent pas en Russie, même si rien n'empêcherait une personne physique ou morale d'exercer l'une des activités énumérées dans les Recommandations du GAFI (et certaines publicités mentionnent ce type de services). L'existence de services aux sociétés n'est pas contestée, mais ce secteur n'est pas couvert par la Loi LAB/CFT. Les autorités russes n'ont pas communiqué d'autres informations concernant ce secteur et l'équipe d'évaluation n'a rencontré aucun représentant de ces professions pendant ses visites sur place. Dans la mesure où les Recommandations du GAFI ne distinguent pas entre les prestataires de services aux sociétés et aux trusts, le présent rapport mentionne toutes les entités concernées sous cette appellation générique.

1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et constructions juridiques

44. Toutes les personnes morales sont définies dans le Code civil et réparties entre des entités à vocation commerciale et des entités à but non lucratif. Toutes les personnes morales à but commercial doivent être enregistrées auprès de la STS et toutes les personnes morales à but non lucratif auprès du ROSREG (Rosregistration) avant de pouvoir jouir de la personnalité juridique. Les procédures d'enregistrement et les documents devant être fournis par ces entités sont décrits dans la Loi sur l'enregistrement officiel²¹. Les informations répertoriées dans le registre sont disponibles au public, à l'exception des informations bancaires ou de l'adresse privée des entrepreneurs individuels (article 6 de la Loi sur l'enregistrement officiel).

Personnes morales à vocation commerciale

Société de personnes à responsabilité limitée

45. Les sociétés de personnes à responsabilité limitée sont constituées sur une base contractuelle, tous les associés étant supposés participer à l'activité de la personne morale et étant tenus personnellement responsables du respect des obligations souscrites par la société.

Société anonyme à responsabilité limitée

46. Les sociétés anonymes à responsabilité limitée sont constituées sur une base contractuelle. Les participants ne sont pas tenus personnellement responsables du respect des obligations souscrites par la société, sauf sur leur part du capital social. Les participants ne sont pas tenus de prendre part à la gestion de la société. Les actions de la société peuvent être transférées à des tiers.

Société en commandite et société à responsabilité limitée élargie

²¹ Loi fédérale n° 129-FZ du 8 août 2001 « sur l'enregistrement officiel des entités juridiques et des entrepreneurs individuels ».

47. Une société en commandite combine à la fois les caractéristiques d'une société de personnes à responsabilité limitée et d'une société anonyme à responsabilité limitée. Seuls les associés peuvent participer à la gestion et sont tenus personnellement responsables, tandis que les investisseurs ne peuvent perdre que leur investissement. Une société à responsabilité limitée élargie diffère d'une SARL classique par le fait que tous les investisseurs sont tenus solidairement responsables du respect des obligations souscrites par la société et non pas uniquement dans les limites de leur participation personnelle au capital social.

Société par actions

48. Une société par actions est une société dont le capital autorisé est réparti en un nombre défini d'actions, qui doivent être nominatives en vertu de la Loi sur les valeurs mobilières et de la Loi sur les sociétés par actions.

Coopératives de production, entreprises unitaires nationales ou municipales

49. Les coopératives de production sont des alliances de main-d'œuvre et de capital et se retrouvent principalement dans le secteur agricole. Les entreprises nationales ou municipales de cette nature sont créées par le gouvernement ou une collectivité locale.

Personnes morales à but non lucratif

Coopératives de consommateurs

50. Les coopératives de consommateurs sont des associations volontaires (de citoyens et d'autres entités juridiques) établies afin de satisfaire les besoins de leurs participants, qui acquittent une cotisation.

Organisations et associations publiques et religieuses

51. Les associations publiques et religieuses sont définies comme des groupes de citoyens formant des entités juridiques sur la base de leurs intérêts communs ou dans le but de satisfaire des besoins spirituels ou d'autres aspirations non financières. Ces organisations réalisent un bénéfice, mais celui-ci ne sert qu'à financer leurs activités. Les membres des associations ne peuvent pas prétendre posséder la moindre part de celles-ci. La loi prévoit également le droit pour les nations indigènes (« communautés autochtones de nations plus petites ») de former des associations publiques ou religieuses — sur la base de l'autodéfinition et du voisinage régional — dans le but de protéger l'environnement local, ainsi que le mode de vie et la culture traditionnels.

Fonds

52. Un fonds est une entité à but non lucratif ne comptant pas de membres et établi par des citoyens et des personnes morales acquittant une cotisation. Il peut être établi à des fins sociales, caritatives, culturelles ou éducatives, ou bien dans un autre but d'utilité publique.

Institution

53. Une institution est formée par une personne physique ou morale ou bien par un organisme officiel. Son propriétaire est responsable de l'équilibre financier et du respect des obligations de l'institution.

Associations et unions de personnes morales

54. Des organisations commerciales peuvent conjuguer leurs efforts pour coordonner leurs activités, défendre les intérêts (commerciaux) de leur secteur et travailler dans l'intérêt public.

1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

1.5.a Stratégies et priorités en matière de LAB/CFT

55. Les stratégies et priorités en matière de LAB/CFT sont définies dans le Document de stratégie nationale LAB/CFT (NASP)²². Des rapports de suivi sur la mise en œuvre du NASP sont envoyés chaque année au bureau du Premier ministre. Le NASP est un document d'orientation approuvé par le Président et énonçant les cinq objectifs stratégiques suivants :

- limiter l'ampleur de la criminalité organisée et des activités commerciales illégales,
- éliminer les conditions favorisant le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et la corruption,
- prévenir le transfert illégal d'argent et de revenus à l'étranger,
- récupérer le produit du crime ayant été transféré illégalement à l'étranger,
- créer et administrer efficacement des organismes officiels participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, y compris une structure interministérielle de coordination optimale.

56. Ces cinq objectifs stratégiques sont supposés être réalisés par les principaux moyens suivants :

- Créer une base juridique permettant le fonctionnement harmonieux du système de LAB/CFT.
- Améliorer les politiques et les lois relatives à l'identification des clients et la vigilance à leur égard en introduisant des obligations spécifiques à des groupes d'utilisateurs et des modèles de risque et en énumérant les données requises pour identifier le bénéficiaire effectif.
- Renforcer l'efficacité de la surveillance en effectuant des inspections aussi souvent que nécessaire, en renforçant le contrôle des entités surveillées et en réunissant des renseignements sur la structure, les bénéficiaires et les propriétaires desdites entités.
- Améliorer l'organisation des activités du Rosfinmonitoring et des autres organes compétents en matière de LAB/CFT, notamment sous l'angle de l'équipement et du soutien technique. Cette tâche englobe le renforcement des capacités informatiques et la création d'une base de données informatives uniforme.
- Améliorer l'application de la législation et les performances de l'appareil judiciaire dans les affaires de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Cette tâche suppose de meilleures techniques d'enquête ; la formation d'enquêteurs, de Procureurs et de juges qualifiés ; et la création d'un programme officiel de protection des employés et des citoyens impliqués.
- Améliorer la coordination entre le Rosfinmonitoring et les organes répressifs (ainsi que les services de surveillance au sein desdits organes) d'une part et les entités soumises à la surveillance d'autre part. La coordination inclut l'échange de renseignements, la mise au point d'une méthodologie commune LAB/CFT et l'établissement d'une procédure générale visant à créer des groupes de travail communs et compétents dans tous les domaines et pour toutes les formes de criminalité.
- Renforcer la coopération internationale en siégeant dans des organismes internationaux, en concluant des protocoles d'accord, en mettant au point des formes efficaces de coopération entre les organismes russes compétents et leurs homologues étrangers, en échangeant des

²² Dont le titre complet est « Concept de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ».

renseignements et en constituant une base de savoir spécialisée dans la région [par le biais d'une assistance en matière de LAB/CFT aux autres Etats membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et du Groupe eurasiens (EAG)].

- Accroître la formation professionnelle en matière de LAB/CFT, en créant un système de formation nationale ; en établissant un centre de formation au sein du Rosfinmonitoring et en mettant au point un système de formation continue visant les spécialistes LAB/CFT de tous les organismes officiels ; en élaborant un programme avancé d'amélioration des connaissances des Procureurs et des juges en matière de LAB/CFT ; et en enseignant des langues étrangères aux experts russes participant à la coopération internationale.
- Créer un système d'évaluation de l'efficacité des mesures adoptées pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce système devrait inclure des critères permettant de mesurer la qualité et la quantité au niveau théorique et se fonder sur un système de collecte des données complexe et complet.

1.5.b Cadre institutionnel de la LAB/CFT

Responsabilité globale de l'exécutif

Président

57. Le Président assume la responsabilité finale de tous les aspects du système russe de LAB/CFT. Il peut, par décret, établir des groupes de travail interministériels chargés d'élaborer des plans d'orientation qui doivent être soumis pour approbation. De même, en qualité d'organe suprême de la branche exécutive, le Président est responsable de la structure de cette branche, qui englobe la plupart des organismes participants à la LAB/CFT.

Conseil de sécurité

58. Le Conseil de sécurité conseille le Président sur les questions visant la sécurité nationale, qui incluent le terrorisme et le blanchiment de capitaux. Ces menaces peuvent être internes ou externes. Le Conseil de sécurité est présidé par le Président.

Plénipotentiaires présidentiels

59. La mise en œuvre des décisions présidentielles et des autres décisions fédérales relève de plénipotentiaires du Président dans chacun des sept districts fédéraux créés en 2000. Chaque district se compose de plusieurs sujets fédéraux choisis sur la base de leur interdépendance économique et de leur proximité géographique. Les sept districts fédéraux sont les suivants (chaque nom étant suivi de l'acronyme et du centre administratif du district concerné) : Centre* (CFD, Moscou), Nord-Ouest* (NWFD, Saint-Petersbourg), Sud* (SFD, Rostov sur le Don), Volga* (VFD, Nizhniy Novgorod), Oural (UFD, Iekaterinbourg), Sibérie (SiFD, Novossibirsk) et Extrême-Orient* (FEFD, Khabarovsk). Les régions marquées d'un astérisque sont celles qui ont été visitées par l'équipe d'évaluation.

Ministères et organes exécutifs fédéraux

Rosfinmonitoring

60. Le Rosfinmonitoring (dont le nom officiel complet est Service fédéral de surveillance financière) est la cellule de renseignements financiers (CRF) et coordonne les activités de tous les organes officiels impliqués dans les questions de LAB/CFT. Etabli en novembre 2001, il dépendait de la compétence du ministère des Finances jusqu'en octobre 2007, date à laquelle il a été placé sous l'autorité directe du gouvernement (c'est-à-dire du Bureau du Premier ministre). En sa qualité de CRE, le Rosfinmonitoring reçoit, traite et analyse les informations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et transmet des renseignements aux organes répressifs si nécessaire. En

vertu de l'article 13.1 de la Loi sur le système bancaire, le Rosfinmonitoring sert également d'organe d'enregistrement et de surveillance des sociétés de crédit-bail, des prêteurs sur gages, des agents immobiliers, ainsi que du secteur et des organisations de jeux de hasard.

Ministère des Finances

61. Le ministère des Finances assume à la fois la responsabilité du budget fédéral et celle du Trésor (budget, impôts, marchés financiers, dette nationale, vérification des comptes, douanes, financement des retraites, organisation des jeux de hasard). Il coordonne les activités de plusieurs organismes impliqués dans la LAB/CFT et relevant de sa compétence comme le FTS, le FISS et l'Inspection nationale de garantie des métaux précieux.

Ministère de la Justice

62. Le ministère de la Justice est chargé de l'élaboration de toutes les lois en Russie, de la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, de l'entraide judiciaire en matière civile, de la mise en œuvre des traités internationaux, de l'enregistrement des personnes morales étrangères et des questions d'extradition. Il est également responsable de ROSREG, l'organe de surveillance des OSBL.

Ministère des Affaires étrangères

63. Le ministère des Affaires étrangères est responsable des relations internationales et, à ce titre, doit définir une politique étrangère cohérente. Le ministère est également responsable de la mise en œuvre des accords internationaux.

Ministère de l'Intérieur

64. Le Ministère de l'Intérieur est responsable de l'application des lois, ainsi que des questions et des services en matière d'immigration. Il n'est pas uniquement l'organe exécutif chargé de l'application des lois, mais aussi le responsable des services de police. Il est chargé de détecter, prévenir, divulguer et supprimer les actes criminels et les infractions administratives ainsi que de mener les enquêtes correspondantes. Le ministère de l'Intérieur est également chargé d'assurer l'ordre public et de veiller à la sécurité de la circulation routière, ainsi qu'à la protection des biens de l'État. Il est souvent désigné par son acronyme russe (MVD ou МВД en alphabet cyrillique) ou par le terme *militsiya* (милиция).

Service fédéral de sécurité

65. Le Service fédéral de sécurité (FSB) est le service chargé de la sécurité d'État et des renseignements à l'intérieur du pays. Il est responsable du contre-espionnage, de la protection des frontières fédérales, des opérations antiterroristes, ainsi que de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Les questions de LAB/CFT relèvent tout à fait de sa compétence.

Service fédéral du contrôle de la circulation des stupéfiants

66. Le Service fédéral du contrôle de la circulation des stupéfiants (FSKN) est l'organe répressif autorisé à contrôler et à combattre toutes les activités criminelles liées aux stupéfiants, aux substances psychotropes et à leurs précurseurs. Il est également compétent dans les affaires de blanchiment de capitaux issus du trafic de stupéfiants.

Administration fédérale des Douanes

67. L'Administration fédérale des Douanes (FCS) est un organe exécutif contrôlant les importations et exportations en provenance et à destination de la Russie. Elle supervise les activités des douanes, ainsi que les transactions en devises, et prend des mesures concrètes afin de lutter contre la

contrebande et d'autres actes criminels ou infractions administratives. La FCS exerce également des devoirs et des pouvoirs en matière d'application de la loi qu'elle assume par le biais de ses services d'enquête et de poursuites.

Organes de surveillance

Banque de Russie

68. La Banque de Russie (BdR) est la banque centrale du pays. Indépendante des autres organes de l'exécutif, elle rend compte uniquement à la Douma. Son Directeur est nommé ou limogé par le Président avec l'approbation de la Douma. La BdR est responsable de la stabilité de la devise nationale, du renforcement du système bancaire et de l'instauration d'un système de paiement efficace. Elle sert également d'organe de réglementation et de supervision des établissements de crédit. Une partie de ses pouvoirs de réglementation et de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment est définie dans la Loi LAB/CFT.

Service fédéral des marchés de valeurs mobilières

69. Le Service fédéral des marchés financiers (FSFM) est un organe de réglementation et de supervision. L'une de ses fonctions principales concerne la surveillance (des valeurs mobilières, de la gestion des investissements et des fonds de retraite privés) aux fins de détection d'actes relevant du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

Service fédéral de contrôle des assurances

70. Le Service fédéral de contrôle des assurances (FISS) est un organe spécialisé de réglementation et de surveillance subordonné au ministère des Finances. Le FISS est chargé des questions relevant de la stabilité à long terme et du contrôle prudentiel, mais joue également un rôle dans l'application de la Loi LAB/CFT. C'est à ce dernier titre qu'il soumet des rapports trimestriels au Rosfinmonitoring sur les conclusions auxquelles il est parvenu dans le cadre de sa surveillance des compagnies d'assurances.

Roscommunication

71. Roscommunication (ROSCOM) est l'organe de surveillance de la poste russe. Son appellation officielle est « Service fédéral de surveillance en matière de communication de masse, de communication et de protection du patrimoine culturel (*Rossvyazokhrankultura*) ». Il est chargé de nombreuses autres questions, en plus de la garantie du respect de la Loi LAB/CFT par la poste russe.

Inspection nationale de garantie des métaux précieux

72. L'Inspection nationale de garantie des métaux précieux est également subordonnée au ministère des Finances. Elle contrôle le respect par les entités concernées des règles relatives au commerce des pierres et métaux précieux, ainsi que des bijoux et des déchets. Elle contrôle aussi la manière dont les entités surveillées s'acquittent de leurs obligations en matière de LAB/CFT et coordonne ses activités avec Rosfinmonitoring.

Service fédéral d'enregistrement

73. Le Service fédéral d'enregistrement (ROSREG) est l'organe exécutif responsable de l'enregistrement des biens immobiliers (cadastre), des partis politiques et des associations publiques (ainsi que d'autres registres publics) et d'autres personnes morales, à l'exception des entreprises commerciales qui doivent être enregistrées auprès de la FTS. Il constitue également l'organe de surveillance des avocats et des notaires (mais pas aux fins de la LAB/CFT).

Administration fédérale des impôts

74. L'administration fédérale des impôts a pour tâche de collecter les impôts fédéraux en Russie. Elle exerce également une surveillance sur les opérations en devises et les loteries. La STS est en outre responsable de l'enregistrement des personnes physiques à vocation commerciale et des organisateurs de loteries. Elle remplit l'ensemble de ses devoirs sous l'autorité du ministère des Finances.

Autorités chargées des poursuites et tribunaux

Autorités chargées des poursuites

75. Le Ministère public est une autorité indépendante et centralisée. Sa principale tâche est de contrôler le respect de tous les textes législatifs en Russie, y compris les lois relatives à la LAB/CFT. Comme dans beaucoup de pays de droit civil, le Ministère public coordonne l'ensemble des activités des organes répressifs relatives à la lutte contre la criminalité. Sa principale mission est, bien entendu, de poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions pénales devant les tribunaux. Le Ministère public est dirigé par le Procureur général, qui est nommé par le Président et approuvé par le Conseil de la Fédération (pour un mandat de cinq ans). Il peut aussi mener des enquêtes criminelles à titre indépendant comme n'importe quel autre organe répressif. Le Ministère public constitue l'autorité centrale chargée de coordonner l'entraide judiciaire en matière pénale.

Tribunaux

76. Les trois types de tribunaux en fonctions en Russie (constitutionnel, généraux et d'arbitrage concernant les litiges à caractère commercial) peuvent avoir à connaître d'affaires relevant de la LAB/CFT. La plupart de ces affaires sont cependant confiées aux tribunaux généraux (tribunaux de paix, tribunaux de district, Hautes cours et Cour suprême). La Cour suprême peut suspendre les activités de toute personne physique à vocation commerciale ou sans but lucratif.

Organisations d'autorégulation

Chambre fédérale des avocats

77. La Chambre fédérale des avocats est un OSBL autorisé à représenter les intérêts des avocats.

Chambre fédérale des notaires

78. La Chambre fédérale des notaires est un OSBL autorisé à représenter les intérêts des notaires.

1.5.c Approche relative au risque

79. La Russie n'a pas formulé d'approche relative au risque permettant de définir les secteurs qui devraient ou ne devraient pas être désignés. Cependant, elle a identifié les risques menaçant l'efficacité du système LAB/CFT. Ce travail a servi de fondement à l'élaboration du Document de stratégie nationale LAB/CFT (NASP).

80. Le système LAB/CFT russe repose sur :

- La compréhension de la situation sociale, économique et financière, du risque pour la sécurité, ainsi que du niveau et de la nature de l'activité criminelle.
- Les normes internationales, y compris les Recommandations du GAFI.
- La compréhension du fait que le blanchiment des capitaux suit la commission d'autres infractions pénales.
- La reconnaissance du fait que les activités de LAB/CFT sont indispensables pour lutter contre la criminalité et le terrorisme.

- L'admission du fait que la possibilité d'invoquer la responsabilité pénale, civile et administrative doit soutenir et renforcer le respect des mesures LAB/CFT.
- La réalisation que la coopération internationale en matière de LAB/CFT est essentielle.

81. Les risques pesant sur l'efficacité du système LAB/CFT — et qui doivent donc être pris en considération dans le cadre de l'élaboration de mesures pertinentes — sont :

- La corruption au sein des organes officiels (y compris les organes répressifs et l'appareil judiciaire).
- La possibilité pour les entreprises russes de dissimuler l'identité de leur(s) propriétaire(s) ou des gens les contrôlant en recourant à des juridictions offshore et à d'autres outils garantissant l'anonymat des opérations et des règlements.
- Le recours à des systèmes bancaires alternatifs.
- Les carences dans les mécanismes de surveillance et autres dispositifs de contrôle du secteur financier, qui sont mises à profit pour envoyer des fonds illégaux à l'étranger.
- L'absence de système efficace de contrôle aux frontières concernant l'entrée des étrangers.
- Une économie basée sur l'utilisation d'argent liquide.

82. Le NASP lui-même comprend une liste des risques pesant sur le système LAB/CFT russe et qui devraient être pris en considération dans le cadre du renforcement dudit système :

- Un manque d'information au sein des organes officiels chargés des questions de LAB/CFT : les données pertinentes ne sont pas rassemblées en une seule et même base de données.
- La pénurie d'un personnel formé au sein des organes répressifs et de surveillance.
- La faible proportion des infractions pénales liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme qui sont détectées et punies, en raison de la médiocrité de la formation et de l'absence d'une coopération opérationnelle.
- Le manque d'expérience des services de police, du Ministère public et des tribunaux concernant les affaires de LAB/CFT.
- Des lacunes dans la législation notamment dans les lois visant la surveillance, qui définissent de manière trop vague les pouvoirs de surveillance sous l'angle de la LAB/CFT et ne prêtent pas assez d'attention aux risques.

1.5.d Progrès depuis la dernière évaluation mutuelle

83. Le présent rapport d'évaluation mutuelle a été rédigé conjointement par le Groupe d'action financière (GAFI), le Comité MONEYVAL du Conseil de l'Europe et le Groupe eurasiatique sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (EAG).

84. Il s'agit de la première évaluation mutuelle de la Russie par l'EAG.

85. Il s'agit du deuxième rapport d'évaluation de la Russie par le GAFI. La première évaluation effectuée par cet organe était fondée sur la norme précédente (à savoir les 40 Recommandations du GAFI de 1996). La visite sur place s'était tenue en avril 2003, tandis que le rapport lui-même avait été discuté en juin 2003. L'évaluation avait débouché sur la décision de faire de la Russie — à l'époque simple observateur au sein du GAFI — un membre à part entière de ce groupe.

86. Ce rapport est le troisième rapport d'évaluation de la Russie par MONEYVAL. La visite sur place correspondant à la première évaluation mutuelle par cet organisme avait eu lieu en juin 2000, tandis que le rapport subséquent avait été discuté en janvier 2001. La visite sur place de la deuxième

évaluation mutuelle à MONEYVAL s'était tenue en septembre 2003, tandis que le rapport subséquent avait été discuté en juillet 2004. La deuxième évaluation de la Russie, bien qu'ayant eu lieu en 2004 (c'est-à-dire après la révision en 2003 des Recommandations du GAFI) se fondait également sur la version de ces Recommandations datant de 1996.

87. Pour éviter les duplications, les progrès de la Russie depuis la première évaluation mutuelle du GAFI (avril-juin 2003) et la deuxième évaluation mutuelle de MONEYVAL (septembre 2003-juillet 2004) sont décrits globalement, sur la base des recommandations formulées dans ces deux rapports.

88. La Russie — dans le cadre de son régime LAB/CFT — a mis en œuvre toute une série de mesures dont les plus notables sont les suivantes :

- La suppression du seuil requis pour l'incrimination du blanchiment de capitaux (voir la section 2.1).
- L'adoption par la Cour suprême d'une jurisprudence selon laquelle il n'est plus nécessaire de procéder à une inculpation au titre d'une infraction sous-jacente pour pouvoir prononcer une inculpation pour blanchiment de capitaux (voir la section 2.1).
- Le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux a sensiblement augmenté (voir la section 2.1).
- La confiscation en tant que peine accessoire a été supprimée (voir la section 2.3).
- Les bureaux régionaux du Rosfinmonitoring jouissent désormais d'un accès plein et entier à l'ensemble des informations conservées au siège de cet organisme (voir la section 2.5).

89. Cependant, certaines recommandations formulées en 2003 et 2004 n'ont pas été suivies d'effet et sont donc réitérées dans le présent rapport. L'une d'entre elles concerne l'incapacité persistante à établir la responsabilité pénale des personnes morales (voir la section 2.1). La plupart des recommandations n'ayant toujours pas été mises en œuvre sont discutées dans la section 3.10 du présent rapport et visent le manque de pouvoirs et des ressources des organes de surveillance (BdR, FSFM, FISS et ROSCOM).

2. SYSTEME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 et 2)

2.1.1 Description et analyse

Recommandation 1

Incrimination du blanchiment de capitaux sur la base des conventions des Nations Unies

90. Les Conventions de Vienne et de Palerme exigent des Etats parties qu'ils érigent en infraction pénale les actes suivants lorsqu'ils sont commis intentionnellement : conversion ou transfert du produit d'un crime ; dissimulation ou déguisement de la nature, la source, l'emplacement où la distribution d'un bien — ainsi que les droits y relatifs et l'identité de son propriétaire — en sachant qu'il s'agit du produit d'un crime ; acquisition, possession ou utilisation du produit d'un crime [Convention de Vienne, article 3(1)(b) (i)–(ii) et (c) (i) ; et Convention de Palerme article 6(1)(a)(ii) et (b)(i)].

91. En Russie, le blanchiment de capitaux est incriminé en vertu des articles 174²³ (blanchiment de capitaux), 174.1 (autoblanchiment) et 175 (acquisition de biens obtenus dans le cadre d'une infraction pénale) du Code pénal. L'article 174 définit le blanchiment de capitaux comme un acte visant l'exécution d'opérations financières et autres transactions visant des fonds monétaires ou des biens — dont on sait pertinemment qu'ils ont été acquis par des tiers dans le cadre d'activités criminelles — dans le but de conférer une légitimité à leur propriété et de dissimuler leur origine criminelle.

92. L'article 175 du Code pénal déclare que l'acquisition ou la vente de biens dont on sait pertinemment qu'ils ont été acquis par des voies criminelles est une infraction punissable.

93. Les éléments des infractions de blanchiment de capitaux énumérés aux articles 174, 174.1 et 175 du Code pénal sont incriminés conformément aux exigences des Conventions de Vienne et de Palerme.

- La *conversion* ou le *transfert* sont couverts par la première phrase (« accomplissement d'opérations financières et d'autres transactions avec des fonds ou d'autres biens »). Les « opérations financières » sont définies dans la Loi LAB/CFT comme l'acte d'un blanchisseur visant à établir, modifier ou mettre fin à des droits ou à des responsabilités civils (article 3). Une « transaction » est définie comme un acte commis par une personne physique ou morale et visant à établir, modifier ou mettre fin à des droits ou à des responsabilités civils liés à ces fonds ou à ces avoirs (article 153 du Code civil).
- La *connaissance* (« dont on sait pertinemment ») est couverte par la première phrase relative à l'incrimination. Les évaluateurs ont été informés qu'en droit russe, cette notion peut se traduire par « aurai(en)t dû savoir ».
- La *dissimulation* ou le *déguisement* est également couvert ; la formule utilisée est : « dans le but de conférer une apparence de légalité à ». Les responsables russes ont informé les évaluateurs que cet élément de l'infraction pénale est suffisamment large pour englober les activités déployées en vue de dissimuler ou de déguiser la nature, la source, l'emplacement où

²³ Le Code pénal se lit comme suit :

Légalisation (blanchiment) de fonds ou d'autres biens acquis par des tiers dans le cadre de la commission d'une infraction pénale.

1. L'accomplissement d'opérations financières et d'autres transactions avec des fonds ou d'autres biens dont on sait pertinemment qu'ils ont été acquis par des tiers dans le cadre d'activités criminelles (sauf en ce qui concerne les infractions pénales définies aux articles 193, 194, 198, 199, 199.1 et 199.2 du présent Code), dans le but de conférer une apparence de légalité à la possession, l'utilisation et la cession de ces fonds ou d'autres biens est passible d'une amende d'un montant pouvant atteindre 120 000 RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre un an.

2. Le même acte commis à une grande échelle est passible d'une amende d'un montant compris entre 100 000 et 300 000 RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période comprise entre un et deux ans ou d'une peine de privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre quatre ans, assortie ou non d'une amende d'un montant pouvant atteindre 100 000 RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre six mois.

3. L'acte décrit au paragraphe 2 du présent article — dès lors qu'il est commis : a) par un groupe de personnes en bande organisée ; ou b) par une personne exploitant indûment la position officielle qu'elle occupe — est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre quatre et huit ans et assortie ou pas d'une amende d'un montant pouvant atteindre 1 million de RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre cinq ans.

4. Les actes décrits au paragraphe 2 ou 3 du présent article — dès lors qu'ils sont commis par un groupe organisé — sont passibles d'une peine de privation de liberté d'une durée comprise entre 7 et 10 ans assortie ou pas d'une amende d'un montant d'un million de RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre cinq ans.

Remarque : les opérations financières et autres transactions notamment monétaires à *grande échelle*, telles qu'elles sont décrites dans le présent article ainsi qu'à l'article 174.1 du présent Code, désignent des transactions financières et autres d'un montant supérieur à 1 million de RUB.

Les articles 174 et 174.1 du Code pénal ont été amendés par la Loi fédérale n° 162-FZ du 8 décembre 2003 « sur l'introduction d'amendements et d'addenda au Code pénal ». Depuis l'adoption de cet amendement, tous les actes de blanchiment de capitaux sont incriminés, quel que soit le montant ou la valeur concerné. La définition du terme « à grande échelle » figurant dans la remarque ci-dessus vise donc l'article 174, paragraphes 2 à 4.

la distribution d'un bien — ainsi que les droits y relatifs et l'identité de son propriétaire — en sachant qu'il s'agit du produit d'un crime.

- L'*acquisition, la possession ou l'utilisation* sont également couverts par les éléments « acquis par » et « [l'] utilisation et la cession » dans l'article 174 du Code pénal et dans l'article 175 du même Code relatif à l'acquisition de biens obtenus à la suite d'une infraction pénale.

Biens représentant le produit d'un crime

94. L'infraction de blanchiment de capitaux englobe les biens et les fonds monétaires. Le terme « fonds monétaires » désigne les espèces et les dépôts dans une devise quelconque. Les autres biens incluent tous les objets physiques et droits de propriété (Code civil, articles 128 et 130).

95. Il n'est pas nécessaire d'inculper une personne d'une infraction sous-jacente pour prouver que le bien est le produit d'un crime. Le Code pénal ne pose pas cette condition et les organes répressifs, ainsi que le Ministère public, ont toujours travaillé sur cette base. Cette pratique a été avalisée par la Cour suprême, qui a décidé qu'il appartient au tribunal prononçant une peine pour blanchiment de capitaux d'établir si un bien est le produit d'un crime²⁴.

Infractions sous-jacentes

96. La Russie applique une approche englobant toutes les infractions, de sorte que 19 des 20 infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux prévues par les Recommandations du GAFI sont couvertes : seules les infractions visant les délits d'initié et la manipulation de marchés boursiers ne le sont pas. Il convient cependant de noter que certaines infractions, telles que la fraude, peuvent couvrir des aspects de ces deux infractions mais que, globalement, le délit d'initié et la manipulation des marchés boursiers ne sont pas suffisamment couverts. La liste comparative des catégories des infractions sous-jacentes — respectivement définies par le GAFI et couvertes — figure à l'annexe 5 du présent rapport. Toutes les infractions définies par le Code pénal, sauf six, sont des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux. L'article 174 du Code pénal prévoit, en effet, que les articles 193 (non-rapatriement de fonds libellés en devises étrangères), 194 (non-paiement de droits de douane exigibles d'une personne physique ou morale), 198 (non-paiement de taxes et/ou de redevances exigibles d'une personne physique), 199 (non-paiement de taxes et/ou de redevances exigibles d'une personne morale), 199.1 (non-exécution par un agent du fisc de ses obligations) et 199.2 (dissimulation de fonds ou de biens d'une personne physique ou morale possédant une entreprise, afin de se soustraire à l'obligation d'acquitter des impôts et/ou des redevances) du Code pénal sont exemptés. Ces infractions exclues du champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux sont incriminées par le biais du Code pénal. Cependant, à supposer que des poursuites soient engagées au titre d'autres infractions définies dans ce Code — comme la fraude — elles entreraient dans le champ d'application de l'infraction de blanchiment. L'infraction de possession de biens découlant d'une infraction pénale — telle qu'elle est définie à l'article 175 du Code pénal — est un élément de l'approche russe en matière de blanchiment de capitaux. L'infraction de possession couvre en effet tous les biens obtenus de manière criminelle. À la différence de l'infraction définie à l'article 174 du Code pénal, cette infraction de possession n'est pas exclue de la liste des infractions sous-jacentes.

97. Bien que la Russie ait adopté une approche englobant toutes les infractions et que 19 des 20 catégories d'infractions sous-jacentes désignées par le GAFI soient couvertes par l'infraction de blanchiment définie dans le Code pénal, l'exclusion des six délits financiers pourrait avoir un effet négatif sur l'efficacité globale de l'incrimination du blanchiment de capitaux. Bien que ces exemptions revêtent généralement un caractère fiscal, il serait possible pour les accusés de déclarer que le produit résulte en fait d'un de ces délits. La possibilité pour un criminel de prétendre que le produit résulte d'une infraction exemptée pourrait dissuader les organes répressifs de lancer une enquête pour

²⁴ Résolution du plénum de la Cour suprême n° 23 (18 novembre 2004) « sur la pratique judiciaire dans les affaires visant des entreprises illégales et la légalisation (blanchiment) du produit d'un crime » (clause 21).

blanchiment de crainte de gaspiller des ressources précieuses pour une infraction — le blanchiment de capitaux — risquant de ne pas déboucher sur des poursuites. Selon les autorités russes (section 1.5), les organes répressifs n'ont pas une vision très claire de ce qui constitue (juridiquement) un blanchiment de capitaux. L'effet conjugué de cette lacune et de ces exemptions pourrait générer une certaine confusion. Enfin, il convient de rappeler que, selon les autorités russes (section 1.2), le réinvestissement dans l'économie russe de produits illégaux en provenance de l'étranger est l'une des principales méthodes de blanchiment employées en Russie. Si tel est le cas, l'exemption de l'article 193 (non-rapatriement de fonds libellés en devises étrangères) constitue une sérieuse lacune dans le régime de lutte contre le blanchiment.

Infractions sous-jacentes extraterritoriales

98. La compétence en matière de poursuites des auteurs de blanchiment de capitaux s'étend aux infractions sous-jacentes commises hors du territoire russe. Les ressortissants russes et les personnes ayant le statut de résident permanent en Russie qui commettent une infraction sous-jacente hors de ce pays peuvent voir leur responsabilité pénale engagée dès lors que l'infraction commise est reconnue comme une infraction pénale dans le pays où elle a été perpétrée et que l'auteur n'a pas été déjà condamné dans ce pays. Les non-résidents et les apatrides commettant une infraction sous-jacente hors de la Russie peuvent voir leur responsabilité pénale engagée dès lors que l'infraction porte atteinte aux intérêts de la Russie et, dans les cas prévus par les accords internationaux, que les intéressés n'ont pas été condamnés dans le pays étranger et son déferés devant des tribunaux pénaux russes (Code pénal, article 12).

Autoblanchiment

99. En Russie, l'autoblanchiment est incriminé (Code pénal, article 174.1²⁵). Cet article définit une infraction analogue à celle prévue par l'article 174.

Infractions connexes

100. Le tableau suivant dresse un aperçu des infractions connexes et virtuelles définies dans le Code pénal russe.

Infractions connexes

²⁵ Le Code pénal se lit comme suit :

Légalisation (blanchiment) de fonds ou d'autres biens acquis par des tiers dans le cadre de la commission d'une infraction pénale.

1. L'accomplissement d'opérations financières et d'autres transactions avec des fonds ou d'autres biens dont on sait pertinemment qu'ils ont été acquis par des tiers dans le cadre d'activités criminelles (sauf en ce qui concerne les infractions pénales définies aux articles 193, 194, 198, 199, 199.1 et 199.2 du présent Code), dans le but de conférer une apparence de légalité à la possession, l'utilisation et la cession de ces fonds ou d'autres biens est passible d'une amende d'un montant pouvant atteindre 120 000 RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre un an.

2. Le même acte commis à une grande échelle est passible d'une amende d'un montant compris entre 100 000 et 300 000 RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période comprise entre un et deux ans ou d'une peine de privation de liberté pendant une durée pouvant atteindre quatre ans, assortie ou non d'une amende pouvant atteindre un montant de 100 000 RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre six mois.

3. L'acte décrit au paragraphe 2 du présent article — dès lors qu'il est commis : a) par un groupe de personnes en bande organisée ; ou b) par une personne exploitant indûment la position officielle qu'elle occupe — est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre quatre et huit ans et assortie ou pas d'une amende d'un montant pouvant atteindre 1 million de RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre cinq ans.

4. Les actes décrits au paragraphe 2 ou 3 du présent article — dès lors qu'ils sont commis par un groupe organisé — sont passibles d'une peine de privation de liberté d'une durée comprise entre 7 et 10 ans assortie ou pas d'une amende d'un montant de 1 million de RUB ou équivalant au salaire ou à tout autre revenu de la personne reconnue coupable pendant une période pouvant atteindre cinq ans.

Terminologie du GAFI	Article dans le CP	Explications
Entente en vue de commettre	35	Entente et infraction pénale étant le fait d'un groupe de personnes ayant décidé de perpétrer ensemble cette infraction
Tentative	30	Préparatifs et tentatives
Aider et assister	33(4) et (5)	Aide et assistance
Faciliter	33(5)	Facilitation
Conseiller la commission	33(4) et (5)	Conseils et instructions
Autre	32	Complicité

Éléments complémentaires

101. L'acte sous-jacent commis hors de Russie par des étrangers non-résidents ou des apatrides et n'étant pas incriminé dans le pays tiers est incriminé en Russie dès lors qu'il vise à porter atteinte aux intérêts de la Russie ou qu'il peut être incriminé sur la base d'un accord international auquel la Russie est partie.

Recommandation 2

Personnes physiques se livrant à des opérations de blanchiment de capitaux en connaissance de cause

102. En vertu de la législation, seule une personne physique peut voir sa responsabilité pénale engagée, y compris dans les cas où elle agit ou s'abstient d'agir dans l'intérêt d'une personne physique ou met en œuvre des décisions arrêtées par les organes de direction de cette personne physique. Les autorités de Moscou indiquent que ce principe est fondamental en droit pénal russe. L'article 19 du Code pénal prévoit que seule une personne physique saine d'esprit ayant 16 ans révolus peut voir sa responsabilité pénale engagée, de sorte que les infractions de blanchiment de capitaux et d'autoblanchiment s'appliquent aux personnes physiques blanchissant en connaissance de cause des biens découlant de la commission d'une infraction.

Déduction de circonstances factuelles objectives

103. Les Procureurs russes peuvent invoquer à la fois des preuves directes et circonstanciées dans le cadre de poursuites pénales. L'article 74 du Code de procédure pénale (CPP) prévoit que la connaissance ou l'intention peuvent être établies par des preuves directes ou déduites des circonstances de l'espèce, à savoir des circonstances factuelles objectives comme le lieu et l'endroit du crime ou les motifs du coupable.

Responsabilité pénale des personnes morales

104. En droit russe, les personnes morales ne peuvent pas être tenues pénalement responsables. Les évaluateurs n'ont connaissance d'aucune disposition ou déclaration constitutionnelle et d'aucune décision de la Cour suprême permettant d'invoquer la responsabilité pénale d'une personne morale. Selon les autorités de Moscou, les principes fondamentaux du droit — tels qu'ils sont énoncés à l'article 2 de la Constitution, ainsi que dans le CP et le CPP — empêchent l'application de la notion de faute aux personnes morales.

105. Le droit russe, cependant, permet d'engager la responsabilité commerciale et administrative des personnes morales, de sorte qu'une entité dont il a été prouvé qu'elle s'est livrée à des activités de blanchiment pourrait voir son autorisation révoquée et, en fin de compte, faire l'objet d'une procédure de liquidation dans le cadre d'une action au civil. De plus, les personnes physiques agissant au nom d'une personne morale peuvent être poursuivies au pénal.

106. La position des autorités russes concernant le statut juridique des personnes morales a le mérite d'être claire, même si elle n'apparaît pas convaincante. Il convient de noter à cet égard que les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme appliquent des dispositions analogues à celles du droit russe concernant les droits et libertés des citoyens et l'âge de la majorité pénale. Un bon nombre de pays européens sont également dotés de garanties constitutionnelles analogues à celles énoncées dans la Constitution russe, ce qui ne les empêche pas de disposer également d'une législation établissant la responsabilité pénale des personnes morales.

Sanctions pour blanchiment de capitaux

107. Toute une série de peines plafond peuvent être appliquées aux personnes physiques reconnues coupables de blanchiment de capitaux. Elles consistent en amendes et en peines d'emprisonnement dont la lourdeur augmente en fonction des circonstances ayant entouré la commission de l'infraction. Les amendes peuvent être ajustées en fonction des revenus de l'auteur de l'infraction. Le tableau qui suit répertorie les peines pouvant être infligées en cas de blanchiment.

Sanction pour blanchiment de capitaux (concernant uniquement les personnes physiques)		
Infraction pénale	Qualification	Peine
Blanchiment de capitaux (art. 174 CP)	Blanchiment de capitaux ordinaire (moins de 1 million de RUB)	Amende (120 000 RUB ou 1 an de revenus au maximum)
	Blanchiment de capitaux à grande échelle (plus de 1 million de RUB)	Amende (comprise entre 100 000 et 300 000 RUB ou entre 1 et 2 ans de revenus) ou Peine d'emprisonnement (d'un an maximum) et/ou amende (100 000 RUB ou 6 mois de revenus)
	Blanchiment de capitaux à grande échelle (plus de 1 million de RUB) et conspiration ou exploitation abusive d'une position officielle	Peine d'emprisonnement (comprise entre 4 et 8 ans) et/ou Amende (1 million de RUB ou 5 ans de revenus au maximum)
	Blanchiment de capitaux à grande échelle (plus de 1 million de RUB) et conspiration ou exploitation abusive d'une position officielle dans le cadre d'une bande organisée	Peine d'emprisonnement (comprise entre 7 et 10 ans) et/ou Amende (1 million de RUB ou 5 ans de revenus au maximum)
Auto-blanchiment (art. 174.1 CP)	Autoblanchiment de capitaux ordinaire (moins de 1 million de RUB)	Amende (120 000 RUB ou 1 an de revenus au maximum)
	Autoblanchiment de capitaux à grande échelle (plus de 1 million de RUB)	Amende (comprise entre 100 000 et 500 000 RUB ou entre 1 et 3 ans de revenus au maximum) ou Peine d'emprisonnement (5 ans au maximum) et/ou Amende (100 000 RUB ou 6 mois de revenus au maximum)
	Autoblanchiment de capitaux à grande échelle (plus de 1 million de RUB) et conspiration ou exploitation abusive d'une position officielle	Peine d'emprisonnement (comprise entre 4 et 8 ans) et/ou Amende (1 million de RUB ou 5 ans de revenus au maximum)
	Autoblanchiment de capitaux à grande échelle (plus de 1 million de RUB) dans le cadre d'une bande organisée	Peine d'emprisonnement (comprise entre 10 et 15 ans) et/ou amende (1 million de RUB ou 5 ans de revenus au maximum)

108. La peine prévue pour l'infraction de préparatifs visant le blanchiment de capitaux ne peut pas dépasser la moitié de la peine maximale pouvant être infligée pour blanchiment. Concernant l'infraction de tentative de blanchiment de capitaux, la peine est égale à trois quarts de la peine maximale pouvant être infligée pour blanchiment (infraction pénale n'ayant pas été menée à son terme, article 66 du CP). En vertu de l'article 34 du CP (paragraphe 3), la responsabilité pénale d'un instigateur et d'un complice résulte de l'article prévoyant la punition de l'infraction commise en se reportant à l'article 33 du CP (qui distingue entre les différents types de complicité), de sorte que les intéressés assument, eux aussi, une part de responsabilité au même titre que les auteurs de l'infraction, en vertu de la partie pertinente de l'article 174 du CP.

109. Le degré de responsabilité dépend de la participation spécifique à l'infraction pénale. En règle générale, il est inférieur à celui de la personne ayant commis l'infraction pénale. Les instigateurs ou les complices encourent les mêmes sanctions, en vertu du même article du CP, que l'auteur de l'infraction, à charge pour le juge d'aligner son verdict sur le rôle précis en se référant à l'article 33 du CP.

110. La conspiration en vue de blanchir le produit d'un crime est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre quatre et huit ans pouvant être assortie d'une amende d'un million de roubles (ou de cinq ans de revenus de la personne condamnée) au maximum.

Statistiques

111. La Russie a communiqué à l'équipe d'évaluation des statistiques visant : i) le nombre d'infractions de blanchiment de capitaux ayant fait l'objet d'une enquête, ii) le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une enquête pour blanchiment de capitaux, iii) le nombre d'enquêtes pour blanchiment de capitaux menées à leur terme, iv) le nombre d'affaires de blanchiment de capitaux déférées aux tribunaux et v) le nombre de condamnations pour blanchiment de capitaux. Toutes ces statistiques sont reprises dans les tableaux qui suivent. Le premier tableau contient des statistiques sur les condamnations prononcées pour blanchiment de capitaux et inclut les condamnations pour des infractions pénales très graves dans qui le blanchiment ou l'autoblanchiment ne constituait qu'une circonstance aggravante. Les deux derniers tableaux contiennent également des statistiques relatives aux condamnations prononcées, mais lesdites condamnations visent uniquement le chef d'accusation de blanchiment.

Blanchiment de capitaux : enquêtes 2003 - 2006				
	Année	Blanchi ment de capitaux	Autoblan- chiment	Total
Nombre d'infractions de blanchiment ayant fait l'objet d'une enquête	2003	481	137	618
	2004	271	1 706	1 977
	2005	524	6 937	7 461
	2006	631	7 326	7 957
	Total	1 907	16 106	18 013
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une enquête pour blanchiment	2003	126	55	181
	2004	118	577	695
	2005	261	2 227	2 488
	2006	205	2 417	2 622
	Total	710	5 276	5 986

Nombre d'enquêtes pour blanchiment menées à leur terme	2003	471	112	583
	2004	222	1 549	1 771
	2005	377	6 359	6 736
	2006	582	6 942	7 524
	Total	1 652	14 962	16 615
Nombre de personnes inculpées de blanchiment	2003	68	49	117
	2004	93	552	645
	2005	232	2 101	2 333
	2006	146	2 170	2 316
	Total	539	4 872	5 411

Blanchiment de capitaux : poursuites 2003- 2006				
	Année	Blanchi- ment de capitaux	Autoblan- chiment	Total
Nombre d'affaires de blanchiment de capitaux déferées aux tribunaux	2003	364	101	465
	2004	145	1 490	1 635
	2005	305	6 079	6 384
	2006	452	6 428	6 880
	Total	1 266	14 098	15 364

Blanchiment de capitaux : comme circonstance aggravante : condamnations 2003 - 2006				
	Année	Blanchi- ment de capitaux	Autoblan- chiment	Total
Nombre d'affaires dans qui des personnes ont été condamnées pour blanchiment (inclut les condamnations prononcées pour des infractions pénales plus graves dans qui le blanchiment ou l'autoblanchiment constituait uniquement une circonstance aggravante).	2003	11	3	14
	2004	14	42	56
	2005	126	293	419
	2006	109	423	532
	Total	260	761	1 021

Blanchiment de capitaux : nombre d'affaires dans qui des condamnations ont été prononcées pour le seul chef d'accusation de blanchiment 2003 - 2006					
Année	2003	2004	2005	2006	Total
Peine d'emprisonnement ferme	-	1	5	9	15
Peine d'emprisonnement avec sursis	3	2	7	5	17
Amende	-	-	7	11	18
Total des sanctions	3	3	19	25	50

Autoblanchiment de capitaux : nombre d'affaires dans qui des condamnations ont été prononcées pour le seul chef d'accusation d'autoblanchiment 2003 - 2006					
Année	2003	2004	2005	2006	Total
Peine d'emprisonnement ferme	-	5	14	32	51
Peine d'emprisonnement avec sursis	-	7	14	47	68
Amende	-	-	12	14	26
Total des sanctions	0	12	40	93	145

Efficacité des dispositions relatives au blanchiment de capitaux

112. La Russie respecte en grande partie les exigences du GAFI relatives à l'incrimination du blanchiment de capitaux. Elle progresse régulièrement dans la mise en œuvre de cette infraction, qui est de plus en plus utilisée puisque le nombre d'enquêtes pour blanchiment est passé de 618 en 2003 à 7 957 en 2006, tandis que le nombre d'affaires de blanchiment déférées aux tribunaux est passé de 465 en 2003 à 6 880 en 2006. Dans un pays où, sur la base de l'information disponible, la corruption — y compris dans la police et dans l'appareil judiciaire — constitue un problème important et où la criminalité organisée est un phénomène reconnu, le nombre d'affaires de blanchiment faisant l'objet d'une enquête et le nombre d'affaires déférées aux tribunaux devrait être supérieur. De plus, le nombre total de condamnations prononcées est assez faible (il est passé de 14 en 2003 à 532 en 2006). Par conséquent, la Russie devrait continuer à progresser dans son utilisation de l'infraction de blanchiment de capitaux.

2.1.2. Recommandations et commentaires

113. La Russie devrait établir les infractions de délit d'initié et de manipulation des marchés boursiers.

114. Moscou devrait revoir sa position concernant la responsabilité pénale des personnes morales, compte tenu de la position adoptée par plusieurs pays européens dotés de principes constitutionnels et fondamentaux analogues à ceux consacrés par le droit russe.

2.1.3 Conformité avec les Recommandations 1 et 2

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 1	GC	<ul style="list-style-type: none"> La Russie n'a pas établi les infractions de délit d'initié et de manipulation des marchés boursiers.
R. 2	GC	<ul style="list-style-type: none"> La Russie n'a pas établi la responsabilité pénale des personnes morales.

2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS. II)

2.2.1 Description et analyse

Incrimination du financement du terrorisme

115. La Russie a ratifié la Convention internationale des Nations Unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme en juillet 2002. La loi de ratification de cet instrument comprend une clause

(reprise dans l'article 205.1 du CP) incriminant le financement du terrorisme²⁶. L'article vise tout soutien ou contribution à une activité terroriste et mentionne explicitement le financement du terrorisme dans sa première partie. Ce financement est en outre défini et expliqué dans la remarque 1 placée sous cet article. La formulation de la remarque 1 concorde avec la définition du financement du terrorisme énoncée à l'article 3 de la Loi LAB/CFT.

116. L'incrimination du financement du terrorisme en Russie est compatible avec les dispositions de la Convention des Nations Unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme. Elle concorde également avec la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. La remarque 1 placée sous l'article 205.1 mentionne des « fonds » et des « services financiers ». Le terme « fonds » n'est pas défini dans cette remarque. Cependant, le Décret présidentiel n° 6 du 28 septembre 2001 relatif à la RCSNU 1373 utilise le même langage que cette résolution et précise que les mesures devant être prises contre les biens terroristes s'appliquent aux fonds, aux avoirs financiers et aux ressources économiques. Il convient de noter (comme il a déjà été indiqué plus haut dans la section 1.1) que, selon l'article 15 de la Constitution, les normes des accords internationaux — une fois ces instruments ratifiés par la Russie — deviennent parties intégrantes de l'ordre juridique russe. Par conséquent, la définition de « fonds » telle qu'elle est contenue dans la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme est applicable en droit russe.

117. L'incrimination couvre également la fourniture et la collecte (« levée ») de fonds. Le financement du terrorisme est lié à dix infractions pénales revêtant un caractère terroriste²⁷ et commises soit par des terroristes individuels, soit par des organisations terroristes. Cependant, elle ne s'étend pas aux matières nucléaires comme l'exige la Convention des Nations Unies. La législation requiert en effet que la fourniture ou la collecte de fonds soit liée au financement de la commission d'un acte terroriste ou soit destinée à financer la préparation d'un tel acte.

118. Il faut un élément intentionnel, mais le Ministère public n'est pas tenu de prouver que les fonds sont destinés ou étaient destinés à financer un acte terroriste spécifique. L'infraction de financement du terrorisme est commise dès lors que des fonds sont collectés, que lesdits fonds aient été utilisés ou pas pour commettre un acte terroriste.

119. La définition du financement du terrorisme inclut également la fourniture de services financiers, même si ce terme n'est pas précisé davantage dans la loi. La préparation du financement d'un acte terroriste est également couverte (infraction n'ayant pas été menée à son terme). Le financement du terrorisme est une infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux. L'article 205.1 prévoit un moyen de défense dont peut se prévaloir une personne ayant commis l'infraction de financement du

²⁶ L'article 205.1 du CP (contribution à l'activité terroriste) se lit comme suit :

1. La sollicitation, le recrutement ou la manipulation d'une personne pour qu'elle commette l'une des infractions pénales décrites aux articles 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279 et 360 du présent Code, le fait d'armer ou d'entraîner une personne afin qu'elle commette l'un desdits crimes et, également, le financement du terrorisme sont passibles d'une peine d'emprisonnement comprise entre 4 et 8 ans.

2. Les mêmes actes, lorsqu'ils sont commis par une personne dans le cadre de l'exercice abusif de sa fonction officielle, sont passibles d'une peine d'emprisonnement comprise entre 7 et 15 ans et assortie d'une amende pouvant atteindre un montant de 1 million de roubles ou équivalant à 5 ans de salaire ou de revenus de la personne reconnue coupable.

Remarques : 1) Dans le présent Code « le financement du terrorisme » signifie la fourniture ou la levée de fonds ou la fourniture de services financiers dont on sait qu'ils sont destinés à financer l'organisation, la préparation ou la commission d'au moins une des infractions pénales décrites aux articles 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 277, 278, 279 et 360 du présent Code ou à soutenir une bande organisée, une formation armée illégale, un groupe criminel organisé ou une organisation criminelle constituée ou en cours de constitution en vue de commettre l'une desdites infractions pénales. 2) Toute personne ayant commis l'une des infractions pénales définies dans le présent article ne pourra pas voir sa responsabilité pénale engagée dès lors qu'elle aura prévenu à temps les autorités ou aidé autrement celles-ci à prévenir ou à arrêter la commission de l'infraction financée et/ou soutenue par elle, à moins que l'intéressé n'ait commis d'autres actes contenant un *corpus delicti*.

²⁷ Lesdites infractions concernées sont définies aux articles 205 (acte terroriste), 205.1 (contribution à une activité terroriste), 205.2 (appel public à la commission d'actes terroristes ou justification publique du terrorisme), 206 (prise d'otage), 208 (organisation d'une formation armée illégale ou participation à une telle formation), 211 (détournement d'un aéronef, d'un navire ou d'un train), 277 (ingérence dans la vie privée d'un homme d'État ou d'une personnalité), 278 (prise du pouvoir ou conservation du pouvoir par la force), 279 (rébellion armée) et 360 (attaques contre des personnes ou des institutions jouissant d'une protection internationale).

terrorisme mais ayant contribué à prévenir la commission de l'infraction pénale prévue en avertissant les autorités à temps.

Le financement du terrorisme en tant qu'infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux

120. Le financement du terrorisme est une infraction sous-jacente entrant dans le cadre de l'approche englobant toutes les infractions appliquée par le CP au blanchiment de capitaux. Les dispositions de ce Code visant les infractions connexes et virtuelles s'appliquent à l'infraction de financement du terrorisme.

Compétence concernant les infractions de financement du terrorisme

121. Le financement du terrorisme peut être puni — quel que soit l'endroit où réside la personne soupçonnée d'avoir commis cette infraction, où se trouve le terroriste ou l'organisation terroriste et où l'acte terroriste a été ou sera commis —, dès lors que les auteurs de l'acte sont des ressortissants russes ou des apatrides ayant élu résidence en Russie. Lorsque l'infraction pénale est commise par des citoyens étrangers ou des apatrides n'ayant pas élu résidence en Russie, le financement du terrorisme ne peut être puni que si l'acte est considéré comme dirigé contre les intérêts de la Russie, ses citoyens et ses résidents ou s'il peut être puni sur la base des dispositions spécifiques contenues dans des accords internationaux signés par Moscou.

Déduction de circonstances factuelles objectives et responsabilité pénale des personnes morales

122. Comme le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme s'applique aux personnes physiques finançant en toute connaissance de cause des activités terroristes. La loi permet également de déduire l'élément intentionnel de l'infraction de financement du terrorisme de circonstances factuelles objectives. Comme c'est le cas avec le blanchiment, les personnes morales ne peuvent pas voir leur responsabilité pénale engagée. Selon la Loi fédérale « sur la lutte contre le terrorisme », cependant, les personnes morales peuvent voir leur responsabilité administrative et civile engagée au titre du financement ou d'un soutien quelconque du terrorisme.

Sanctions

123. La peine encourue pour le financement du terrorisme varie entre quatre et huit ans d'emprisonnement. Si la même infraction pénale est commise par une personne exploitant abusivement sa fonction officielle, la peine d'emprisonnement encourue varie entre sept et quinze ans. Dans ce dernier cas, elle peut être assortie d'une amende d'un montant maximal d'un million de RUB ou de cinq ans de revenus). La peine dont est passible une personne morale est une liquidation judiciaire avec confiscation de tous les biens au bénéfice de l'État.

124. La peine encourue pour des préparatifs en vue d'un financement du terrorisme ne peut pas dépasser la moitié de la peine maximale prévue pour le financement du terrorisme. Concernant l'infraction de tentative de financement du terrorisme, la peine est égale aux trois quarts de la peine maximale prévue pour le financement du terrorisme (infraction pénale n'ayant pas été menée à son terme, article 66 du CP). En vertu de l'article 34 du CP (paragraphe 3), la responsabilité pénale de l'instigateur et du complice est engagée en vertu de l'article énonçant la sanction dont est passible l'infraction pénale ; en d'autres termes, les intéressés partagent la même responsabilité que l'auteur ou les auteurs de l'infraction pénale.

125. Le niveau de responsabilité dépend de la participation spécifique à l'infraction pénale. En règle générale, il est inférieur à celui de la personne ayant commis l'infraction pénale. Les instigateurs ou les complices encourent les mêmes sanctions, en vertu du même article (205.1) du CP, que l'auteur de l'infraction, à charge pour le juge d'aligner son verdict sur le rôle précis en se référant à l'article 33 du CP.

Statistiques

126. La Russie a communiqué à l'équipe d'évaluation des statistiques visant : i) le nombre d'infractions de financement du terrorisme ayant fait l'objet d'une enquête, ii) le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une enquête pour financement du terrorisme, iii) le nombre d'enquêtes pour financement du terrorisme menées à leur terme, iv) le nombre d'affaires de financement du terrorisme déférées au tribunaux et v) le nombre de condamnations pour financement du terrorisme. Toutes ces statistiques sont reprises dans les tableaux qui suivent.

Financement du terrorisme : enquêtes 2003 - 2006		
	Année	Nombre
Nombre d'infractions de blanchiment ayant fait l'objet d'une enquête	2003	Pas de statistiques disponibles
	2004	16
	2005	4
	2006	15
	Total	35
Nombre de personnes ayant fait l'objet d'une enquête pour financement du terrorisme	2003	Pas de statistiques disponibles
	2004	4
	2005	18
	2006	21
	Total	43
Nombre d'enquêtes pour financement du terrorisme menées à leur terme	2003	Pas de statistiques disponibles
	2004	3
	2005	12
	2006	9
	Total	24

Financement du terrorisme : poursuites 2003 - 2006		
	Année	Nombre
Nombre d'affaires de financement du terrorisme déférées aux tribunaux	2003	Pas de statistiques disponibles
	2004	2
	2005	14
	2006	9
	Total	25

Financement du terrorisme : condamnations 2003 - 2006		
	Année	Nombre
Nombre de personnes reconnues coupables de financement du terrorisme	2003	Pas de statistiques disponibles
	2004	2
	2005	15
	2006	7

Financement du terrorisme : condamnations 2003 - 2006		
	Année	Nombre
	Total	24

Efficacité des dispositions relatives au financement du terrorisme

127. Les dispositions de la législation russe visant les infractions de financement du terrorisme sont en grande partie conformes aux exigences du GAFI. Lesdites infractions ont été utilisées pour condamner 24 personnes, en vertu de l'article 205.20 du CP, entre 2004 à 2006. Tous les intéressés ont été condamnés à une peine de privation de liberté d'une durée variant entre 4 et 15 ans (la durée moyenne s'établissant autour de 8 ans). La Russie a été le théâtre, ces dernières années, d'activités terroristes importantes. Compte tenu de ce niveau d'activités terroristes, le faible nombre d'affaires et de condamnations suggère que les dispositions du droit russe relatives au financement du terrorisme pourraient être utilisées plus efficacement.

2.2.2 Recommandations et commentaires

128. L'infraction de financement du terrorisme incrimine le financement des infractions répertoriées dans l'annexe à la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme, à l'exception du vol de matières nucléaires. La Russie devrait établir cette infraction et élargir la portée du financement du terrorisme de manière à ce qu'elle l'englobe.

129. La Russie devrait revoir sa position concernant la responsabilité pénale des personnes morales, compte tenu de la position adoptée par plusieurs pays européens dotés de principes constitutionnels et fondamentaux analogues à ceux consacrés par le droit russe.

2.2.3 Conformité avec la Recommandation spéciale II

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
RS. II	GC	<ul style="list-style-type: none"> L'infraction de financement du terrorisme ne s'étend pas aux vols de matières nucléaires comme l'exige la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme. La Russie n'a pas établi la responsabilité pénale des personnes morales.

2.3 Confiscation, gel et saisie du produit du crime (R.3)

2.3.1 Description et analyse

Généralités

130. La Russie dispose d'un double système de confiscation. Le CP et le CPP contiennent en effet tous deux des dispositions autorisant la confiscation du produit d'un crime, mais le CPP contient en outre des dispositions permettant de confisquer « les instruments du crime ».

Confiscation du produit

Code pénal

131. La confiscation des produits du crime est couverte par l'article 104.1 du CP. Cette disposition, adoptée en juillet 2006, est entrée en vigueur en 2007. L'approche appliquée auparavant était celle de l'article 81 du CPP (voir, plus bas, la section relative à la confiscation des instruments du crime). La nouvelle législation avait été introduite notamment parce que d'aucuns considéraient inopportun de recourir au CPP pour confisquer le produit d'un crime. La nouvelle approche se fonde sur une liste des

infractions définies dans le CP et auxquelles s'applique l'article 104.1 du même Code. La liste inclut les infractions pénales les plus graves, mais pas celles liées au blanchiment de capitaux. L'autorité compétente doit formuler une demande devant le tribunal afin d'obtenir une confiscation.

132. L'article 104.1 du CP permet la confiscation de biens découlant directement ou indirectement du produit d'un crime, y compris les revenus et les biens résultant de la transformation dudit produit. Cette disposition peut également être invoquée pour confisquer le produit d'un crime ayant été mélangé à des biens légitimes. L'article 104.1 du CP peut en outre être invoqué pour confisquer un produit ayant été transféré à un tiers, dès lors que l'intéressé savait ou aurait dû savoir que ce produit avait été obtenu dans le cadre de la commission d'une infraction.

133. L'article 104.2 du CP permet à un tribunal de délivrer un mandat de confiscation d'une somme d'argent correspondant à la valeur du produit ayant été gaspillé ou n'étant plus susceptible de faire l'objet d'une confiscation.

Code de procédure pénale

134. L'article 81 CCP permet la confiscation procédurale d'un produit découlant directement ou indirectement de la commission d'une infraction, y compris les revenus ou les biens générés par la transformation dudit produit. Cette disposition peut également servir à confisquer un produit ayant été mélangé à des avoirs légitimes. Elle a été abondamment utilisée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation en matière de confiscation (voir plus bas la section statistique). A la différence de l'article 104.1 du CP, l'article 81 du CPP ne se limite pas à une liste d'infractions pénales et permet d'obtenir la confiscation du produit de n'importe quel crime, y compris le blanchiment de capitaux.

Confiscation d'instruments

135. L'article 104.1 du CP et l'article 81 du CPP autorisent la confiscation d'instruments, d'équipements et d'autres moyens de commission d'une infraction pénale ou visant à commettre une telle infraction. Les biens utilisés ou supposés être utilisés pour le financement du terrorisme, d'un groupe organisé, d'une formation armée illégale ou d'une organisation criminelle peuvent être confisqués en vertu de l'article 104.1, paragraphe 1, alinéa (c), du CP.

Biens concernés

136. Le régime russe de confiscation ne distingue pas entre l'argent, les valeurs et les autres biens, qui sont tous traités de la même manière dans le CP et dans le CPP.

Mesures provisoires

137. La saisie de biens et le gel de comptes dans les affaires pénales sont régis par le CPP (articles 81, 115, 116 et 165). La saisie peut viser à la fois le produit et les instruments du crime. Il est possible de procéder à une saisie conservatoire afin de garantir la future application du jugement ou de réunir des preuves. La saisie n'est autorisée que si elle a été approuvée par un juge. Tout enquêteur, avec l'aval du Chef de son service, et tout juge enquêteur, avec l'aval du Procureur, peut adresser au tribunal de district une pétition dans laquelle il sollicite un mandat de saisie et de gel de biens. Dans les cas urgents, un enquêteur peut agir sans avoir obtenu un mandat au préalable à condition de notifier le tribunal compétent dans un délai de 24 heures. À supposer que ce dernier estime que la saisie était illégale, le bien saisi est restitué. L'argent placé sur des comptes bancaires peut également être saisi par le biais d'un gel de toutes les opérations visant lesdits comptes.

138. Les demandes de saisie sont traitées *ex parte*.

Prérogatives permettant d'identifier et de retracer l'origine de biens

139. Les articles 165 et 182 à 186 du CPP permettent aux autorités compétentes de saisir des documents — détenus par des institutions financières ou d'autres organismes compétents ou bien par des particuliers — afin d'être en mesure d'identifier des biens qui sont ou qui peuvent être soumis à confiscation.

Protection des tiers de bonne foi

140. Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par l'article 123 du CPP. Cette disposition confère le droit — à toute personne dont les intérêts ont été lésés par un acte ou une décision d'un organe d'enquête, d'un enquêteur, d'un juge enquêteur, d'un Procureur ou d'un tribunal — de contester l'acte ou la décision en question.

Pouvoir d'annuler des actes et des contrats

141. L'article 169 du CC (Code civil) prévoit que toute opération contraire aux principes fondamentaux de la loi et de l'ordre ou à la moralité est nulle. Les tribunaux jouissent, en vertu de cette disposition, du pouvoir de déclarer qu'une opération ou un contrat est nul. Cette disposition a été utilisée par un tribunal inférieur pour annuler une opération et cet arrêt a été par la suite confirmé par la Cour suprême russe.

Éléments complémentaires

142. En vertu de l'article 243 du CC, un bien peut-être confisqué au civil par un tribunal à titre de sanction pour la commission d'une infraction pénale ou autre.

Statistiques

143. En 2005 et 2006, la Russie a saisi ou gelé des biens dans 491 incidents liés au blanchiment de capitaux, dans le cadre de 15 418 affaires. Le total des confiscations dans les affaires de blanchiment de capitaux pour la période 2003-2006 s'élève à plus de 680 millions de RUB (dont plus de 385 millions pour la seule année 2006), soit une moyenne de 170 millions par an pour l'ensemble des affaires de blanchiment ou d'autoblanchiment de capitaux.

144. La Russie dispose également de statistiques sur les montants gelés/saisis et confisqués entre 2003 et 2006 au titre d'infractions sous-jacentes. Ces montants ont atteint un total de 52,5 milliards de RUB (soit une moyenne de 13 milliards par an) pendant la période 2003-2006, alors que le total des confiscations prononcées pendant la même période pour l'ensemble des infractions pénales commises a atteint 75,5 milliards de RUB (soit une moyenne de 19 milliards par an).

Statistiques relatives à la confiscation et au gel				
Blanchiment de capitaux uniquement				
	Année	Total	Article 174 du CP	Article 174.1 du CP
Nombre d'affaires dans qui des biens ont été gelés ou saisis	2003	Pas de données disponibles		
	2004	Pas de données disponibles		
	2005	264	53	211
	2006	227	16	211
	Total	491	69	422
Montant des biens gelés ou saisis	2003	185 880	75 207	110 673
	2004	62 506	4 806	57 700

Statistiques relatives à la confiscation et au gel				
Blanchiment de capitaux uniquement				
	Année	Total	Article 174 du CP	Article 174.1 du CP
(en milliers de RUB)	2005	739 707	32 312	707 395
	2006	563 071	80 621	482 450
	Total	1 551 164	192 946	1 358 218
Montants confisqués (en milliers de RUB)	2003	112 079	13 883	98 196
	2004	103 191	4 388	98 803
	2005	79 174	13 139	66 035
	2006	385 992	36 474	349 518
	Total	680 436	67 884	612 552

Statistiques relatives à la saisie, à la confiscation et au gel		
Ensemble des affaires criminelles		
	Année	Montant
Montant des biens gelés/saisis dans des affaires criminelles (en milliers de RUB)	2003	4 941 612
	2004	8 187 820
	2005	19 617 689
	2006	19 901 258
	Total	52 648 379
Montant des biens confisqués dans des affaires criminelles (en milliers de RUB)	2003	5 905 368
	2004	37 221 468
	2005	16 903 737
	2006	15 516 942
	Total	75 547 515

2.3.2 *Recommandations et commentaires*

145. Avec deux procédures de confiscation, le système russe apparaît compliqué, mais, en fait, ces actions sont complémentaires. La confiscation procédurale prévue par le CPP est critiquable, notamment du point de vue des tribunaux. La Russie devrait envisager d'élargir les dispositions de confiscation de son CP afin qu'elles englobent au moins l'infraction de blanchiment de capitaux. Il n'existe pas de raisons politiques s'opposant à l'application de la confiscation à toutes les infractions commises afin de réaliser un profit. À cet égard, les évaluateurs ont été informés que les autorités compétentes envisagent d'élargir les dispositions du CP relatives à la confiscation.

146. Le nouveau régime de confiscation (paragraphe 1 à 3 de l'article 104 du CP) n'est en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 2007, de sorte qu'il est difficile d'évaluer son efficacité. Les autorités russes ont fait bon usage de l'ancienne disposition (à savoir l'article 81 du CPP) comme le prouve la valeur totale des confiscations au titre d'une infraction de blanchiment de capitaux — qui s'est élevée à 385 millions de RUB en 2006 — et la valeur totale de l'ensemble des confiscations visant toutes les infractions pénales évaluée à plus de 75 milliards de RUB pour la période comprise entre 2003 et 2006. Les nouvelles dispositions devraient être moins sujettes à critique et pourraient s'avérer, par conséquent, plus efficaces pour cibler le produit du crime.

2.3.3 Conformité avec la Recommandation 3

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 3	C	<ul style="list-style-type: none">• La Recommandation est intégralement respectée.

2.4 Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS. III)

2.4.1 Description et analyse

Description générale et fondement juridique

147. La Russie applique les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSNU) visant la lutte contre le financement du terrorisme par le biais de décrets présidentiels : le Décret n° 786 du 5 mai 2000 (correspondant à la RCSNU 1267), le Décret n° 266 du 6 mars 2001 (correspondant à la RCSNU 1333), le Décret n° 6 du 10 janvier 2001 (correspondant à la RCSNU 1373) et le Décret n° 393 du 17 avril 2002 (correspondant à la RCSNU 390).

148. Dans ce contexte, les décrets présidentiels ont la même force qu'une loi fédérale, en vertu d'une décision de la Cour constitutionnelle²⁸ qui reconnaît le droit du Président, en l'absence de dispositions légales relatives à une question précise, de prendre des mesures d'exécution de manière autonome. Lesdits décrets obligent tous les organes de la puissance publique, les institutions et les organisations officielles de la Russie — ainsi que toutes les entités russes à vocation commerciale ou à objet non lucratif et les personnes physiques et morales placées sous la juridiction de la Russie — à prendre des mesures pour geler les avoirs des terroristes. En vertu des décrets, tous les avoirs des terroristes et des organisations terroristes répertoriées par une RCSNU, ainsi que tous les avoirs appartenant à des personnes ou des organisations appartenant ou contrôlées par les intéressés, sont gelés sans limite de temps (à moins que les intéressés n'aient été retirés de la liste par les Nations Unies).

149. Les RCSNU sont également mises en œuvre par le biais du mécanisme envisagé dans la Loi LAB/CFT et dans l'Ordonnance du gouvernement n° 27 du 18 janvier 2003 (Règlement sur le financement du terrorisme). Ce mécanisme consiste en un processus d'inscription sur une liste comme il est expliqué plus bas. Globalement, ces décrets, loi et ordonnance permettent au Gouvernement russe de geler les avoirs terroristes.

150. Le gel réel des biens terroristes n'intervient qu'à partir du moment où la personne physique ou morale correspondante est inscrite sur une liste par les autorités russes et où le gel devient opérationnel pour les institutions financières et autres. Une fois la personne physique ou morale répertoriée, les institutions n'ont plus le droit d'exécuter des opérations visant les fonds ou les avoirs (ce qui revient à un gel effectif) appartenant ou contrôlés par l'intéressé.

Obligations mises en œuvre en vertu de la RCSNU 1267 (et de celles qui lui ont succédé) et de la RCSNU 1373

151. Les décrets présidentiels de mise en œuvre des RCSNU, la Loi LAB/CFT et le Règlement sur le financement du terrorisme²⁹ forment ensemble les principaux éléments du cadre juridique du gel des biens terroristes, conformément aux obligations énoncées dans les RCSNU 1267 et 1373.

152. La Loi LAB/CFT et le Règlement sur le financement du terrorisme contiennent les règles d'établissement d'une liste des terroristes, qui comprend deux parties. La première partie reprend

²⁸ N° 11-P du 30 avril 1996.

²⁹ Ordonnance du gouvernement n° 27 du 18 janvier 2003 « sur l'approbation des règlements relatifs à l'identification de la liste des organisations et des individus à propos desquels circulent des informations faisant état de la participation des intéressés à des activités extrémistes (terroristes) ».

toutes les personnes désignées dans la RCSNU 1267 (et celles qui lui ont succédé), ainsi que les personnes figurant sur d'autres listes préparées par des organisations internationales luttant contre le terrorisme et par les organismes autorisés par ces dernières et reconnus par la Russie. Cette partie est également appelée « liste internationale ».

153. La deuxième partie est appelée « liste nationale ». Elle comprend le nom d'entités identifiées et désignées par les autorités russes conformément à la Loi LAB/CFT et au Règlement sur le financement du terrorisme.

154. Concernant la liste internationale, les décrets présidentiels fournissent la base du blocage permanent des avoirs des personnes et des organisations identifiées dans les RCSNU puis reprises dans leur liste par les autorités russes. La Loi LAB/CFT crée l'obligation pour les institutions financières effectuant des opérations visant les fonds et d'autres avoirs suspects de geler immédiatement (sans ordonnance judiciaire) l'ensemble desdites opérations, pour peu que l'une au moins des parties à celle-ci soit une entité reprise sur une liste ou constitue une entité appartenant ou contrôlée — directement ou indirectement — par une telle entité ou bien agissant en son nom ou sur ses instructions.

155. La liste complète est établie sur la base des données soumises par le bureau du Procureur général, ROSREG, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères.

156. La Loi LAB/CFT indique les motifs permettant de désigner une entité. Par exemple, une entité sera reprise dans la liste pour peu :

- qu'une décision de justice rendue par un tribunal russe soit entrée en vigueur concernant la liquidation ou l'interdiction d'une organisation en raison de sa participation à des activités extrémistes ou au terrorisme ;
- qu'une condamnation ait été prononcée concernant une personne physique reconnue coupable d'avoir commis un crime terroriste ;
- qu'un enquêteur ait ordonné d'engager soit des poursuites pénales contre une personne ayant commis un crime terroriste, soit une procédure contre une organisation ;
- qu'une entité soit portée sur une liste — établie par des organisations internationales luttant contre le terrorisme ou par des organes autorisés par celles-ci et reconnus par la Russie — répertoriant des organisations et des personnes liées à des organisations terroristes ou à des terroristes.

157. La liste est diffusée auprès de toutes les institutions financières, des organes de surveillance financière, des EPFND et des bureaux régionaux du Rosfinmonitoring afin d'attirer leur attention et de les inviter à agir conformément à la Loi LAB/CFT.

158. Toute entité reprise sur une liste voit ses opérations financières suspendues provisoirement (gel) concernant l'ensemble des avoirs qu'elle possède ou contrôle. Le gel est signalé au Rosfinmonitoring. Cette suspension produit ses effets pendant un délai initial de deux jours ouvrés au cours duquel les autorités russes vérifient la base de la mesure de gel. Cette dernière peut être prolongée pendant cinq jours ouvrés dans le but de compléter la vérification.

159. Concernant une entité figurant sur la partie internationale de la liste, le gel est permanent et produira ses effets jusqu'à ce que les Nations Unies ou une autre organisation internationale retirent l'intéressé de la liste. Concernant une entité figurant sur la liste nationale, le gel est levé après vérification si les motifs de cette mesure s'avèrent insuffisants ; dans le cas contraire, l'affaire est déférée aux organes répressifs en vue d'un complément d'enquête et de poursuites, auquel cas les autorités saisiront les avoirs en leur nom propre. Cette saisie produira ses effets jusqu'à la clôture du dossier.

160. La liste complète est établie par le Rosfinmonitoring et régulièrement mise à jour. Au 28 juin 2007, le Rosfinmonitoring avait déjà publié 18 éditions de cette liste. La liste en cours répertorie 2 464 personnes dont 489 entités (364 personnes physiques et 125 personnes morales) figurent sur la liste internationale et 1 975 entités (1 950 personnes physiques et 25 personnes morales) sur la liste nationale. La liste est également mise à jour dès qu'une nouvelle liste est établie par le Comité des sanctions créé en vertu de la RCSNU 1267.

161. Il convient de noter que la liste intégrale n'est pas publiée. Elle est disponible uniquement sur le site Web sécurisé du Rosfinmonitoring, tandis que le nom des organisations répertoriées dans la liste nationale est publié au *Journal officiel* russe et, bien entendu, diffusé auprès de toutes les institutions financières et EPFND pertinentes. La liste n'est pas disponible au grand public.

Gel de fonds

162. Lorsqu'une institution financière (« une organisation effectuant des opérations avec des fonds monétaires ou d'autres avoirs ») détecte une opération effectuée par une entité désignée ou par une entité possédée ou contrôlée par une entité désignée, cette opération est signalée au Rosfinmonitoring et suspendue (gelée) pendant deux jours. Cette suspension intervient sans notification préalable des clients répertoriés sur la liste et de tiers (articles 4 et 7 de la Loi LAB/CFT). Les transferts de fonds effectués depuis l'étranger vers une entité figurant sur une liste peuvent avoir lieu, mais sont signalés au Rosfinmonitoring et les fonds sont gelés dès qu'ils parviennent à destination. Si, à l'issue du délai de deux jours, l'institution financière ne reçoit pas d'ordre supplémentaire du Rosfinmonitoring lui enjoignant de poursuivre la suspension, elle effectue l'opération conformément aux instructions du client.

163. Les évaluateurs ont été informés qu'aucun fonds n'avait été gelé concernant les entités reprises dans la liste en vertu de la RCSNU 1267. Cependant, un rapport des Nations Unies³⁰ suggère que la Russie a confisqué des biens en relation avec la Résolution 1267. Les autorités russes ont expliqué que les informations communiquées à l'ONU par le biais de l'ambassadeur russe auprès de cette organisation avaient été mal interprétées et confirmé que, en effet, aucun fonds n'avait été gelé en rapport avec la RCSNU 1267.

164. Dès que le Rosfinmonitoring reçoit un rapport signalant qu'une opération est gelée, il effectue une vérification préliminaire pour évaluer le caractère raisonnable de cette suspension. Lorsque la suspension apparaît justifiée, le Rosfinmonitoring publie une ordonnance exigeant le prolongement de la suspension de l'opération pendant un délai pouvant attendre cinq jours et envoie cette ordonnance à l'institution déclarante tout en communiquant des informations pertinentes aux organes répressifs pour qu'ils entrent en action (Loi LAB/CFT, article 8).

165. Les organes répressifs entrent en action et enquêtent sur tous les éléments d'information — relatifs à l'opération suspendue — tels qu'ils ont été envoyés par le Rosfinmonitoring, informent ce dernier des résultats de leurs investigations et prennent une décision concernant l'engagement de procédures complémentaires (saisie) relatives aux avoirs éventuellement reconnus comme appartenant à un terroriste. Tant que l'enquête des organes répressifs n'a pas pris fin, les fonds bloqués demeurent gelés. Si nécessaire, le responsable de l'enquête peut saisir les avoirs gelés avant la fin du délai de sept jours, même si l'enquête n'a pas encore pris fin, sur la base des dispositions de l'article 115 du CPP.

166. Tous les rapports contenant des informations suggérant la commission d'une infraction sont vérifiés par les organes répressifs, conformément aux articles 144 et 145 du CPP.

³⁰ « Troisième rapport de l'équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créées en application de la Résolution 1526 (2004) concernant l'organisation Al-Qaïda et les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées ».

Définition des fonds

167. Le Décret présidentiel n° 6 du 10 janvier 2002 relatif à la RCSNU 1373 utilise le même langage que cette résolution et mentionne que les mesures prises à l'encontre des biens terroristes s'appliquent aux fonds, aux avoirs financiers et aux ressources économiques. Les mesures s'appliquent à tous les fonds et à toutes les ressources économiques de personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des entités appartenant à ces personnes ou contrôlées — directement ou indirectement — par elles et des personnes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes et entités (y compris les fonds provenant de biens appartenant à ces personnes) et aux personnes et entités qui leur sont associées ou bien qui sont contrôlées directement ou indirectement par elles.

Examen et application des mécanismes de gel d'autres pays

168. Aucune loi ou procédure en vigueur ne permet d'examiner et, le cas échéant, d'appliquer une ordonnance de gel rendue par un tribunal d'un autre pays. Lorsqu'il est prévenu par une CRF d'un pays étranger qu'un gel a été décidé dans ce pays, le Rosfinmonitoring surveille les activités de l'entité cible en Russie. Les autorités russes sont en mesure de donner effet aux désignations intervenues dans le cadre de mécanismes de gel d'autres pays, mais uniquement par le biais de l'entraide judiciaire ou sur la base d'un protocole d'entente ou d'un accord signé avec le pays concerné. Aucun protocole d'accord ou accord de ce type n'a été signé à ce jour par Moscou. Le recours à l'approche basée sur l'entraide judiciaire ne garantit pas l'adoption rapide de mesures.

169. Bien entendu, la mesure de gel prise dans un autre pays peut également fournir aux organes répressifs russes des informations suggérant qu'une infraction définie en droit russe a été commise. L'organe répressif russe compétent peut alors enquêter sur cette infraction et, au cours de cette enquête, saisir des avoirs puis réclamer leur confiscation dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Système de communication au secteur financier

170. Le Rosfinmonitoring tient à jour une liste complète de toutes les personnes répertoriées dans une liste et faisant l'objet d'une mesure de gel de leurs avoirs. Cette liste (tant dans sa composante internationale que dans sa composante nationale) est mise à jour en cas de modification, de manière à ajouter, compléter ou supprimer des informations concernant les entités répertoriées. Ces changements sont introduits dans la partie appropriée de la liste, selon que les informations communiquées émanent des Nations Unies ou d'un organisme russe. La liste des terroristes est distribuée électroniquement ou sur papier — dans un délai d'un jour à compter de la modification — à l'ensemble des institutions financières. Elle est également disponible sur le site Web sécurisé du Rosfinmonitoring auquel lesdites institutions, ainsi que les organismes de surveillance et les EPFND, ont accès.

171. Les autorités russes ne signalent pas les mesures de gel prises par une institution financière aux autres institutions financières. Cependant, les autorités russes communiquent certains retours d'information dans le cadre de séminaires et d'ateliers destinés à ces institutions et consacrés à la discussion des typologies de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. En outre, les autorités russes fournissent un certain retour d'information général aux banques par le biais de l'Association des banques russes.

Instructions aux institutions financières et aux EPFND

172. Les organes de surveillance communiquent des instructions aux institutions qui relèvent de leur responsabilité. La BdR agit ainsi avec l'ensemble des établissements de crédit et avec toutes les institutions financières et entreprises et professions non financières désignées, à l'exception de celles relevant de la responsabilité d'un autre organe de surveillance. Les instructions couvrent les dispositions pertinentes de la Loi LAB/CFT, englobent des informations sur l'existence de listes de terroristes et expliquent la procédure à observer concernant ces listes, ainsi que la procédure

permettant de suspendre des opérations financières. Les instructions contiennent également des renseignements relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre de règles de contrôle interne et insistent sur l'obligation — pour les entités déclarantes — de soumettre des rapports en temps voulu.

Procédures portées à la connaissance du public pour examiner les demandes de retrait de liste émanant des personnes visées

173. Comme indiqué plus haut, les autorités russes ont établi une liste comprenant deux sections : une liste internationale et une liste nationale.

174. Il convient de noter d'emblée que les demandes de dégel de fonds ne peuvent pas être formulées pendant les sept premiers jours du gel de fonds par une institution financière, dans la mesure où la personne faisant l'objet de la mesure de gel n'a pas encore été informée. Si, toutefois, une affaire est transmise à un organe répressif pendant les sept premiers jours, la procédure de demande de retrait et de dégel — concernant uniquement les entités répertoriées sur la liste nationale telle qu'elle est décrite plus haut — s'applique.

175. Concernant la liste internationale, les autorités russes transmettent la requête de retrait ou de dégel au Comité des Nations Unies chargé d'appliquer la Résolution 1267 et se conforment ensuite aux décisions rendues par ce comité. Cette procédure engagée par la Russie n'est pas portée à la connaissance du public.

176. Concernant la liste nationale, aucune procédure spéciale n'est prévue. Le retrait de la liste et le dégel des fonds peuvent être obtenus dans le cadre de l'introduction d'une action appropriée devant les tribunaux, conformément aux dispositions du CPP.

177. Les autorités russes ont indiqué que toutes les entités répertoriées font soit l'objet d'une enquête, soit d'un procès (à moins qu'elles n'aient déjà été reconnues coupables d'activités terroristes). La liste ne contient aucun nom d'entité simplement soupçonnée d'avoir commis une infraction terroriste. Les autorités russes prétendent par conséquent que, dans toutes les situations, l'entité sait qu'elle a été inscrite sur une liste ou dispose d'un avocat qui la représente, qui connaît l'existence de la liste et qui ne manquera pas d'informer son client. Cette approche se fonde sur un certain nombre d'hypothèses telles que la certitude que l'entité concernée ou son représentant sait qu'elle figure sur la liste et que son représentant connaît la procédure permettant d'obtenir un retrait de la liste. Or, ces hypothèses sont difficiles à vérifier.

Procédures portées à la connaissance du public pour dégeler les fonds ou autres biens de personnes ou entités affectées par inadvertance par un mécanisme de gel

178. Les entités figurant sur la liste nationale russe correspondent à des personnes physiques ou morales ayant été inculpées ou bien faisant l'objet d'un procès ou d'une enquête. Dans ces circonstances, les autorités russes ont fait savoir qu'il est impossible pour quelqu'un de figurer par erreur sur cette liste. Lorsqu'une entité figurant sur une liste est jugée et acquittée, son nom est retiré de la liste et ses fonds débloqués. Concernant une entité faisant l'objet d'une enquête, les fonds sont débloqués dès lors que cette enquête est classée sans suite.

Autorisation d'accéder au fonds pour couvrir certaines dépenses de base conformément à la RCSNU 1452

179. Les autorités russes n'ont encore gelé aucun bien ou fonds en vertu de la RCSNU 1267 et ne disposent par conséquent d'aucune expérience concernant l'accès aux fonds gelés pour couvrir certaines dépenses de base conformément à la RCSNU 1452.

180. Toutefois, à supposer qu'une demande d'accès aux fonds pour couvrir certains besoins soit formulée, les autorités russes ont informé les évaluateurs que cette demande devrait être adressée au

Rosfinmonitoring ou à un tribunal afin d'obtenir une décision en la matière. Les autorités russes soumettraient ensuite la demande au Comité des Nations Unies établi par la RCSNU 1267 en vue d'obtenir ses commentaires.

Droit de contester des mesures de gel

181. Toute entité répertoriée sur la liste nationale a le droit de contester le gel de ses fonds devant un tribunal. D'un point de vue pratique, ce recours a peu de chances de pouvoir être introduit pendant la période initiale de gel, dans la mesure où l'entité ne sait pas qu'elle fait l'objet d'une telle mesure. Une fois cette période initiale écoulée, la mesure est levée ou bien le dossier est déféré aux organes répressifs aux fins d'un complément d'enquête. Dans ce dernier cas, l'entité peut contester la mesure dans le cadre d'une procédure judiciaire ordinaire conformément aux dispositions pertinentes du CPP.

Gel, saisie et confiscation dans d'autres circonstances

182. Les organes répressifs russes peuvent appliquer certaines autres mesures dans le contexte d'une enquête criminelle ou de poursuites pénales afin de saisir ou de confisquer des biens dont on soupçonne ou dont il a été prouvé qu'ils sont liés au financement du terrorisme. Ces mesures incluent :

- une ordonnance judiciaire prévoyant la saisie de biens liés à une enquête portant sur des infractions terroristes (y compris le financement du terrorisme). Le bien concerné peut être confisqué en cas de condamnation pour ces infractions ;
- une ordonnance judiciaire de saisie, de mise sous séquestre ou de gel dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire.

Protection des tiers de bonne foi

183. Aucune disposition spécifique ne porte sur la protection des tiers de bonne foi. Les autorités russes indiquent que l'article 123 du CPP est la principale source de protection des droits des tierces parties. Cette disposition permet notamment à une personne dont les intérêts ont pu être affectés par des actions ou des décisions (prises par un enquêteur, un Procureur ou un tribunal) de réclamer une protection en introduisant un recours devant le tribunal.

184. Comme indiqué plus haut, le bien gelé — dans la mesure où il appartient à un terroriste répertorié sur la liste nationale ou bien est contrôlé par celui-ci — peut-être remis aux enquêteurs. À ce stade, la procédure pénale normale est engagée. À partir de ce moment, l'article 123 s'applique et les tiers de bonne foi peuvent s'adresser aux tribunaux pour défendre leurs intérêts.

185. Concernant une entité répertoriée sur la liste internationale, l'article 20 du Code de procédure civile russe permet à une personne de s'adresser aux tribunaux pour résoudre tout litige relatif à des revendications contradictoires sur le droit à des fonds ou autres avoirs.

186. D'un point de vue pratique, aucune protection n'est offerte pendant la période initiale de deux à sept jours du gel, dans la mesure où ni l'entité répertoriée, ni un tiers innocent ne peuvent avoir connaissance de la mesure de gel frappant le bien.

Contrôle du respect des obligations en matière de gel

187. Le Rosfinmonitoring surveille l'exécution des mesures de gel par les institutions financières ne relevant d'aucun organe de surveillance particulier. La BdR et d'autres organes de surveillance contrôlent les autres institutions financières dont ils sont responsables. Lorsqu'il apparaît qu'une institution ne respecte pas ses obligations en la matière, elle peut faire l'objet de sanctions prévues dans la Loi LAB/CFT et dans le Code des infractions administratives. Ces sanctions s'appliquent à toutes les institutions financières désignées et à l'ensemble des EPNFD. La principale sanction est le retrait de l'autorisation de l'entreprise ayant failli à ses obligations et l'imposition d'amendes.

188. Les institutions financières et les personnes physiques ne font l'objet d'aucune surveillance. Cependant, l'obligation de geler des fonds et d'autres avoirs appartenant à des terroristes s'applique également à ces entités, au même titre qu'aux institutions financières, de sorte que toute découverte de défaillances en la matière entraînera l'imposition des peines (administratives ou pénales) prévues.

Éléments complémentaires

189. Certains types d'opérations financières des entités répertoriées ne sont pas suspendus par le Rosfinmonitoring. Il s'agit notamment de dépenses et de services et en particulier de paiements correspondant aux dépenses du ménage. Les établissements de crédit doivent mentionner l'objet de chaque opération de paiement relevant de cette catégorie.

Statistiques

190. Le tableau qui suit indique le nombre d'opérations suspendues et le montant des fonds gelés.

Opérations suspendues et montants gelés		
	Année	Nombre
Nombre d'opérations suspendues (sur la liste nationale des terroristes uniquement)	2003	0
	2004	4
	2005	8
	2006	7
	Total	19
Montants gelés (en USD) (sur la liste nationale des terroristes uniquement)	2003	0
	2004	5 988
	2005	489 054
	2006	28 438
	Total	523 480

2.4.2 Recommandations et commentaires

191. La Russie met en œuvre les dispositions des RCSNU 1267 et 1373 par le biais de décrets présidentiels visant respectivement les RCSNU 1267, 1333, 1373 et 1390 relatives à l'application de la Loi fédérale LAB/CFT et de la Décision du gouvernement sur le financement du terrorisme. Ces instruments sont rendus opérationnels par la rédaction d'une liste répertoriant le nom des entités dont les fonds et avoirs doivent être gelés par l'ensemble des institutions financières, EPNFD et autres structures concernées.

192. Si les mécanismes de gel sont compatibles avec les Résolutions des Nations Unies, certains éléments prévus par la Recommandation spéciale III sont soit absents, soit incomplets dans l'approche russe. Dans le cadre de la mise en œuvre de la RCSNU 1373, la Russie mise beaucoup sur son système de justice criminelle pour couvrir les divers éléments contenus dans la RS. III. Or, une telle approche risque de créer des problèmes affectant l'efficacité de la mise en œuvre de la résolution. Par exemple, les problèmes inhérents à l'obtention de preuves suffisantes pour obtenir une condamnation pourraient aboutir à l'acquiescement d'un terroriste et au dégel de ses fonds. Un tel résultat irait à l'encontre des objectifs de la RCSNU 1373.

193. La Russie a besoin de mettre en place un mécanisme national permettant d'examiner et de conférer des effets aux initiatives — prises au titre de mécanismes de gel — d'autres pays.

194. La Russie devrait se doter d'une procédure efficace — portée à la connaissance du public — pour examiner en temps voulu les demandes de retrait de liste et de dégel de fonds ou autres avoirs formulées par des entités ayant été affectées par inadvertance par un mécanisme de gel.

2.4.3 Conformité avec la Recommandation spéciale III

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
RS. III	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La dépendance à l'égard du système de justice criminelle risque de créer des problèmes concernant la mise en œuvre efficace de la RCSNU 1373. • La Russie ne dispose pas d'un mécanisme national permettant d'examiner et de donner effet aux actions de gel décidées par d'autres pays. • La Russie ne dispose pas d'un mécanisme efficace et porté à la connaissance du public permettant d'examiner les demandes de retrait de liste. • La Russie ne dispose pas d'une procédure efficace et portée à la connaissance du public permettant de dégeler les fonds de personnes affectées par inadvertance par un mécanisme de gel.

2.5 La Cellule de renseignements financiers et ses fonctions (R. 26)

2.5.1 Description et analyse

195. Etablie fin 2001 sous le nom de Comité de surveillance financière (FMC) par décret présidentiel³¹, la CRF russe — aujourd'hui baptisée Service de surveillance financière ou *Rosfinmonitoring* — est l'autorité centrale en matière de LCB et de FT. Membre du Groupe Egmont depuis juin 2002, elle opère conformément aux documents établis par celui-ci³². Ses pouvoirs sont confortés dans la dernière Loi LAB/CFT (article 8). Créé à l'origine en tant qu'organisme officiel indépendant, le Rosfinmonitoring a été intégré à la structure de gestion du ministère des Finances en mars 2004. En septembre 2007, il a été placé directement sous l'autorité du Premier ministre tout en conservant une totale indépendance opérationnelle³³.

196. Les pouvoirs et devoirs du Rosfinmonitoring, tels qu'ils sont répertoriés à l'article 2 de son Règlement³⁴, sont au nombre de 42. Les principaux s'établissent comme suit :

- coordination centrale des politiques en matière de LAB/CFT ;
- collecte, traitement et analyse des informations relatives aux opérations faisant l'objet d'une surveillance des entités déclarantes désignées et demandes d'information supplémentaire sur lesdites opérations ;
- création d'un système d'information uniforme de gestion et peuplement de la base de données LAB/CFT fédérale, conformément aux dispositions relatives à la protection des données et du secret ;
- transfert des informations pertinentes aux divers organes répressifs en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Ce transfert peut être effectué soit à la demande d'un service répressif, soit de la propre initiative du Rosfinmonitoring ;
- coopération et échange d'informations avec les autorités compétentes d'autres pays en matière de LAB/CFT, conformément aux accords internationaux conclus par la Russie ;

³¹ Décret présidentiel n° 1263 du 1^{er} novembre 2001 « sur l'agence autorisée de lutte contre le blanchiment (légalisation) du produit du crime et le financement du terrorisme ».

³² « Déclaration de mission » et « Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent » du Groupe d'Egmont, ces deux documents étant mis en œuvre par la Décision du gouvernement n° 1405-R du 7 octobre 2002.

³³ Décret présidentiel n° 1263.

³⁴ Décision du gouvernement n° 307 approuvant le Règlement du Rosfinmonitoring, 23 juin 2004.

- représentation de la Russie dans les organisations internationales concernant les questions liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

197. Les entités déclarantes doivent soumettre leur rapport, par voie électronique, au Rosfinmonitoring. Les autorités russes ont indiqué que l'amélioration des systèmes informatiques utilisés pour recevoir et traiter les déclarations d'opération — ainsi que la coopération instaurée entre la BdR, les autres organismes de surveillance et les associations professionnelles représentant les institutions déclarantes — a autorisé d'améliorer la qualité des DOS. Alors qu'en 2005, 2,27 % de l'ensemble des déclarations étaient rejetés dès leur réception, en 2007 cette proportion était tombée à 0,33 %. Les établissements de crédit ont recours au réseau informatique de la BdR pour envoyer des déclarations au Rosfinmonitoring. Cette information est cryptée, de sorte que la BdR n'a aucun accès aux données empruntant son système informatique mais destinées au Rosfinmonitoring.

Réception et analyse des DOS

198. Dès qu'une DOS parvient à destination, le système informatique du Rosfinmonitoring vérifie si elle est complète. Les déclarations incomplètes sont renvoyées à l'expéditeur. Les entités déclarantes reçoivent une notification les informant des lacunes constatées et les enjoignant à renvoyer leurs déclarations complétées dans un délai de 24 heures. Lorsqu'une déclaration ne présente aucune lacune, l'entité déclarante reçoit un accusé de réception du Rosfinmonitoring. Ce dernier rédige des listes d'erreurs les plus courantes commises par les entités déclarantes et les fait parvenir aux autorités de surveillance. Le personnel du Rosfinmonitoring contacte également directement les entités déclarantes, en cas de nécessité, pour leur signaler des erreurs (techniques).

199. La deuxième phase est consacrée à l'exploitation des données. Toutes les DOS sont analysées par un logiciel. À l'aide d'algorithmes, les déclarations sont regroupées selon différents critères tels que la personne soupçonnée, la nature de l'opération et les risques régionaux. Par la suite, les déclarations sont analysées en vue d'une enquête complémentaire. Des bases de données externes — et notamment celles de l'Administration fédérale des douanes (FCS), l'Administration fiscale fédérale (FTS), la Banque de Russie (BdR), le Service fédéral des marchés financiers (FSFM), Rosstatistics, Rossport, l'Inspection nationale de garantie des métaux précieux, le MVD, le Service fédéral de sécurité (FSB), le Service fédéral de l'immigration (FMS), le ministère de la Justice (et d'autres) — sont également utilisées pour glaner des informations supplémentaires. Si nécessaire, des renseignements complémentaires sont demandés concernant notamment d'autres sujets apparus pendant l'analyse des déclarations. Le Rosfinmonitoring envoie ensuite les informations pertinentes aux organes répressifs en fonction de leurs compétences respectives. Toutes les déclarations reçues par le Rosfinmonitoring sont conservées dans sa base de données et utilisées quotidiennement à des fins d'analyse et de renseignements. L'information envoyée aux organes répressifs peut (en principe) être utilisée devant les tribunaux.

Consignes

200. La plupart des consignes sont diffusées par le Rosfinmonitoring sur la base de la Loi LAB/CFT (article 7). L'Instruction sur les déclarations (RI)³⁵ constitue le principal ensemble de consignes destiné aux entités désignées sur la manière de déclarer les opérations suspectes. La RI a établi un seul format de déclaration précisant notamment les codes pouvant être utilisés, les protocoles de communication, les listes et les modèles de demande écrite du Rosfinmonitoring aux entités déclarantes, ainsi que la liste des agents habilités à envoyer de telles demandes. Concernant les établissements de crédit, la RI doit être d'abord approuvée par la BdR.

201. Le Rosfinmonitoring publie des rapports d'activité depuis 2004. Ces rapports incluent des données statistiques et des informations relatives à :

³⁵ Ordonnance du Rosfinmonitoring n° 86 du 7 juin 2005, approuvée par l'Instruction « sur la soumission au Rosfinmonitoring des informations prévues par la Loi fédérale 'sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme' ».

- l'évolution de la situation juridique ;
- l'évolution de l'informatique et des systèmes de transactions de données ;
- les activités de surveillance et plus particulièrement : l'interaction avec les organismes de surveillance, l'interaction entre les institutions financières (et les autres organisations regroupant des organes de surveillance) et le Rosfinmonitoring, des informations sur les audits d'organisations placées sous la supervision du Rosfinmonitoring ;
- les enquêtes financières ;
- les typologies de blanchiment de capitaux ;
- des informations sur la lutte contre le financement du terrorisme ;
- la coopération internationale, y compris l'interaction entre le Rosfinmonitoring et la CRF de pays étrangers ;
- la coordination et l'interaction entre les différents organismes compétents ;
- le travail des bureaux régionaux du Rosfinmonitoring ;
- les effectifs et la formation du personnel.

202. Le Rosfinmonitoring donne des consignes aux entités déclarantes et notamment des explications sur la législation et sur l'évolution de la situation juridique. De plus, la CRF dispense une formation aux entités déclarantes et participe à des séminaires permettant d'analyser des cas de blanchiment de capitaux.

203. Le Rosfinmonitoring fournit aux organes répressifs des informations/typologies à intervalles réguliers.

Accès à l'information

204. Le principe de base permettant au Rosfinmonitoring d'avoir accès aux informations détenues par d'autres organismes est énoncé dans la Loi LAB/CFT. Tous les organismes officiels (fédéraux et régionaux) sont tenus de fournir l'ensemble des informations et des documents qu'ils détiennent au Rosfinmonitoring pour permettre à celui-ci de remplir ses fonctions, à l'exception des informations visant la vie privée des citoyens (informations à caractère personnel ou relatives à la vie de famille telles que convictions religieuses, loisirs, lettres, conversations téléphoniques), à moins que cette exception n'ait été levée par une ordonnance judiciaire dans un cas spécifique (Loi LAB/CFT, article 9).

205. Le même article indique également que tout partage de renseignements est soumis à des conditions restrictives. De plus, la Loi LAB/CFT prévoit aussi que les pratiques ou procédures de partage de renseignements ne doivent pas violer les dispositions relatives au secret visant les informations et les communications bancaires, fiscales, administratives ou commerciales. Le secret de la communication englobe explicitement la remise de fonds monétaires.

206. L'un des règlements visant la CRF³⁶ établit l'obligation — pour tous les organes fédéraux et régionaux ayant le pouvoir d'enregistrer ou de délivrer une autorisation à l'une quelconque des institutions financières désignées ou des EPFND — de partager ses listes actualisées d'entités enregistrées et autorisées avec le Rosfinmonitoring, sur une base mensuelle. Le Rosfinmonitoring jouit également d'un accès direct à ces bases de données ; cet accès est en ligne concernant le registre du commerce (tel qu'il est maintenu par la FTS).

³⁶ Décision du gouvernement n° 425, datée du 14 juin 2002, approuvant le « Règlement sur la soumission d'informations et de documents au Rosfinmonitoring par les organismes gouvernementaux, les organes officiels, les sujets fédéraux et les collectivités locales ».

207. Le Rosfinmonitoring dispose d'informations sur les passeports et demandes de passeport perdus, ainsi que sur les passeports des personnes décédées. Cette liste est mise à jour tous les six mois et placée à la disposition des entités déclarantes.

208. Le Rosfinmonitoring peut jouir d'un accès direct à la base de données d'un autre organisme, à condition d'avoir un accord avec celui-ci. Le Rosfinmonitoring a conclu 12 accords de ce type, qui précisent les modalités de l'accès du Rosfinmonitoring à la base de données pertinente³⁷.

209. Lorsqu'il analyse une déclaration, le Rosfinmonitoring peut vérifier l'information reçue en envoyant une demande à un autre organisme officiel fédéral ou régional. Cette demande peut également être envoyée à un organisme officiel fédéral ou régional sur requête d'un organisme étranger participant à LBC/FT (une lettre rogatoire ou une demande écrite est nécessaire). Le Rosfinmonitoring déclare que plusieurs milliers de demandes de ce type sont envoyées chaque année à d'autres organismes et que la plupart suscitent une réponse dans un délai de 10 jours (comme le prévoit la loi)³⁸. Le Rosfinmonitoring peut également envoyer ces demandes à d'autres organes exécutifs fédéraux dans le cadre de son travail, en vue notamment de collecter des statistiques et du matériel analytique.

Demande d'informations complémentaires adressée à une entité déclarante

210. La CRF est en droit d'exiger des informations complémentaires d'une entité déclarante³⁹, afin de vérifier l'exactitude des renseignements obtenus et de détecter (d'autres) opérations ou activités de BC/FT. Le Rosfinmonitoring envoie les demandes écrites aux entités déclarantes et réclame un complément d'information sur l'opération concernée ou des copies certifiées conformes de documents spécifiques. Il est recouru à cette pratique dans 90 % des enquêtes financières, de manière à vérifier les hypothèses élaborées dans le cadre de recherches menées par la CRF. De plus, le Rosfinmonitoring utilise régulièrement des numéros de téléphone « d'urgence » lui permettant de poser des questions à l'entité déclarante pertinente concernant les informations communiquées.

211. Les entités déclarantes sont tenues de répondre au Rosfinmonitoring dans un délai de cinq jours ouvrés à compter de la réception de la demande, mais le Rosfinmonitoring peut modifier ce délai si nécessaire. Les entités déclarantes ont le droit — mais pas l'obligation — de soumettre des informations complémentaires (allant au-delà de ce qui est requis) au Rosfinmonitoring si elles l'estiment nécessaire pour l'application efficace de la Loi LAB/CFT.

Diffusion des informations et indépendance opérationnelle

212. Les autorités de poursuite pénale sont obligées d'envoyer un retour d'information au Rosfinmonitoring chaque fois que celui-ci leur fait parvenir une demande en sa qualité de CRF même si, dans la pratique, il semble que lesdites autorités s'acquittent avec une certaine réticence de ce devoir. Les autorités de poursuite pénale peuvent adresser, elles aussi, une demande d'information à la CRF concernant les opérations répertoriées dans sa base de données⁴⁰.

213. Jusqu'à une époque très récente, seul le siège central du Rosfinmonitoring avait accès à l'ensemble de la base de données répertoriant les déclarations. Dorénavant, les bureaux régionaux de cet organisme ont, eux aussi, accès à l'ensemble de la base et peuvent recourir à ces renseignements pour procéder à des analyses (par le biais du réseau VIPNET⁴¹). Ceci marque un progrès car, dans un passé très proche, les bureaux régionaux n'avaient accès qu'aux données concernant leur région. VIPNET sert également à assurer des communications opérationnelles entre le siège et les organes

³⁷ Des accords ont été conclus avec les organismes suivants : BdR, FCS, FSB, FSFM, FMS, MVD, ministère de la Justice, ministère du Transport, FTS, ROSCOM, Rosstat et Inspection nationale de garantie des métaux précieux.

³⁸ Décision du gouvernement n° 425 du 14 juin 2002.

³⁹ Loi LCB/FT, article 7, et Décisions du gouvernement n°s 307 et 245.

⁴⁰ Article 8 de la Loi fédérale n° 115-FZ, Décisions du gouvernement n°s 307 et 425 du 14 juin 2002.

⁴¹ VIPNET est un réseau de télécommunication sécurisé isolé des autres réseaux.

régionaux. Concernant les documents officiels ne pouvant pas être envoyés par des moyens électroniques grâce à VIPNET, les échanges d'informations entre le siège du Rosfinmonitoring et ses bureaux régionaux se font par l'intermédiaire du courrier officiel et sécurisé.

214. La décision d'envoyer des documents aux autorités de poursuite pénale est prise par le Directeur du Rosfinmonitoring sur avis du conseil spécialisé de cet organisme. Les représentants des bureaux régionaux prennent part aux réunions pour y présenter les dossiers dont ils ont la charge.

215. Les données au sein de la CRF sont correctement protégées et diffusées uniquement en conformité avec les dispositions légales. Le CP établit la responsabilité (y compris une peine d'emprisonnement pouvant atteindre 10 ans) pour tout manquement à l'obligation de secret de la part d'un employé de la CRF.

216. Le Rosfinmonitoring accorde beaucoup d'attention à la sécurisation de l'information. Dans ce but, la CRF a approuvé un document interne (« Cadre pour la communication et la protection de la sécurité de l'information ») qui détermine les menaces potentielles pour la sécurité des informations répertoriées dans sa base de données (le Système d'information unifié du service) et les moyens de parer ces menaces. De plus, en avril 2006, le Service de la sécurité et de la protection de l'information — une nouvelle structure au sein de la CRF — a été créé. Ce service surveille l'activité des utilisateurs, crée des alarmes en vue de détecter les intrus et dispose d'un système analysant le niveau de protection. Toute une série de murs pare-feu ont été érigés pour protéger la base de données contre les accès illégaux. Cet ensemble de mesures vise à garantir, autant que faire se peut, la confidentialité des informations communiquées par les entités déclarantes et contenant des secrets commerciaux, bancaires, fiscaux et autres.

217. L'indépendance opérationnelle de la CRF est garantie par la Loi LAB/CFT et le Décret présidentiel n° 1263 qui établit la cellule de renseignements financiers (« l'organe autorisé ») comme un organe exécutif fédéral. Ce terme est lié à une décision du gouvernement qui déclare que tous les organes exécutifs fédéraux sont indépendants dans l'exercice du pouvoir que leur confèrent les lois fédérales, les décrets présidentiels et les décisions du gouvernement⁴². Avant la publication de cette décision du gouvernement en janvier 2005, le Président de la CRF était le Premier vice-ministre des Finances dans le cadre d'un autre arrangement destiné à garantir l'indépendance opérationnelle de cette cellule.

Ressources et organisation interne (Recommandation 30)

218. Comme c'est le cas avec de nombreux organismes officiels russes, le Rosfinmonitoring dispose d'un siège central à Moscou et de bureaux régionaux répartis dans le pays. Il dispose actuellement de sept bureaux régionaux — officiellement appelés services interrégionaux — correspondant aux sept districts fédéraux⁴³.

219. Le budget et les effectifs sont fixés par la loi (budgétaire) ou un règlement⁴⁴ (effectifs et organisation). Le budget du Rosfinmonitoring augmente depuis plusieurs années ; il est passé de 470 millions de RUB en 2005 à 659 millions de RUB en 2006 et à 764 millions de RUB en 2007. Le niveau maximum des effectifs depuis décembre 2005 est fixé à 350 pour le siège (qui compte en fait 305 employés) et à 295 pour l'ensemble de ses bureaux régionaux (qui emploient en fait 245 personnes). Avant décembre 2005, le niveau maximal des effectifs était de 250 pour le siège et de

⁴² Loi LCB/FT, article 3, et Règlement standard sur l'interaction des organes exécutifs fédéraux approuvé par la Décision du gouvernement n° 30 du 19 janvier 2005.

⁴³ Les sept districts fédéraux sont : Centre* (CFD, Moscou), Nord-Ouest (NWFD, Saint-Pétersbourg), Sud* (SFD, Rostov sur le Don), Volga* (VFD, Nizhniy Novgorod), Oural (UFD, Iekaterinbourg), Sibérie* (SiFD, Novossibirsk) et Extrême-Orient* (FEFD, Khabarovsk). Les régions marquées d'un astérisque sont celles qui ont été visitées par l'équipe d'évaluation.

⁴⁴ Décision du gouvernement n° 714 du 5 décembre 2005.

155 pour l'ensemble des bureaux régionaux. Le tableau suivant donne une vue générale des niveaux maximum et réel des effectifs.

Vue générale des effectifs du Rosfinmonitoring (au 1 ^{er} janvier 2008)												
Bureau	Total des effectifs			Analystes			Superviseurs ⁴⁵			Autres catégories de personnel		
	nbre max.	nbre réel	vacan-ces	nbre max	nbre réel	vacan-ces	nbre max	nbre réel	vacan-ces	nbre max	nbre réel	vacan-ces
Siège	350	305	45	141	133	8	21	17	4	188	155	33
CFD	45	32	13	22	14	8	13	10	3	10	8	2
NWFD	41	31	10	20	14	6	11	10	1	10	7	3
VFD	42	37	5	20	17	3	10	10	0	12	10	2
SFD	52	44	8	32	24	8	11	11	0	9	9	0
UFD	37	33	4	19	16	3	8	7	1	10	10	0
SiFD	41	37	4	21	18	3	11	10	1	9	9	0
FEFD	37	31	6	19	17	2	9	7	2	9	7	2
Total	645	550	95	294	253	41	94	82	12	257	215	42

220. Le Rosfinmonitoring est autorisé à établir jusqu'à 12 services au sein de son siège afin d'assumer correctement ses principales responsabilités. Alors que le nombre de services est fixé par le gouvernement (ce qui pourrait être considéré comme une atteinte à l'indépendance opérationnelle du Rosfinmonitoring si cette décision ne relevait pas du processus de préparation du budget par le gouvernement), la CRF est autorisée à ajuster ces chiffres. Les 10 services fonctionnant pour le moment sont les suivants :

- Service de la recherche et des analyses ;
- Service des enquêtes financières ;
- Service de lutte contre le financement du terrorisme ;
- Service de la planification, de l'administration et de la coordination ;
- Service informatique et technique ;
- Service des relations internationales ;
- Service de surveillance ;
- Service de contrôle des activités ;
- Service administratif ;
- Service juridique ;
- Service exécutif et financier ;
- Service de l'administration et de la gestion du personnel ;
- Service de la sécurité et de la protection des informations.

221. Le Directeur du Rosfinmonitoring est également responsable de l'organisation des bureaux régionaux. Il est habilité à les créer, les réorganiser et les fermer. Les pouvoirs, les droits et la structure

⁴⁵ Le nombre de superviseurs doit être pris en considération pour la Recommandation 24 (section 4.3), mais pas pour la Recommandation 26.

de ces bureaux sont fixés par règlement⁴⁶. Les bureaux régionaux sont en contact avec les autorités compétentes du district et du sujet fédéral pertinents. Chaque bureau régional doit disposer d'un Service de surveillance et d'un Service d'enquêtes financières. La coopération entre le siège et les bureaux régionaux est bonne et l'équipe d'évaluation n'a détecté aucun problème semblant porter atteinte à l'efficacité de la coopération et de la coordination. Les employés respectifs du siège et des bureaux régionaux sont chaque jour en contact direct concernant les questions importantes. Au niveau de la direction, des vidéoconférences sont organisées chaque semaine (voire plus souvent si nécessaire). Au moins une fois par an, les directions respectives de tous les organes régionaux et du siège se réunissent à Moscou. Les DOS sont transmises aux autorités de poursuite pénale au niveau régional et du siège afin que toutes les structures impliquées soient informées des mesures prises et puissent assurer un suivi si nécessaire.

222. Le Rosfinmonitoring est équipé d'un matériel de pointe et d'un logiciel approprié, ce qui lui permet de collecter, analyser, stocker et diffuser un grand nombre de DOS en continu. Depuis le milieu de l'année 2004, le Rosfinmonitoring reçoit entre 10 000 et 12 000 messages par jour (y compris des DOS). Son infrastructure technique lui permet d'utiliser les logiciels les plus modernes de traitement de données afin de gérer les données entrantes, de soutenir les décisions de la direction, de permettre au personnel de travailler sur des affaires spécifiques et de protéger l'information.

223. Près de 95 % des déclarations sont soumis au Rosfinmonitoring sous forme électronique, ce qui facilite grandement leur transfert et leur réception. Des entités déclarantes et d'autres organismes peuvent utiliser un logiciel spécial pour communiquer avec le Rosfinmonitoring et lui envoyer des DOS, le tout en temps réel et gratuitement. Les institutions financières peuvent ainsi envoyer des messages codés sur des canaux de communication sécurisés et y insérer leur signature numérique ou leur code PIN.

224. Le volume des données collectées par le Rosfinmonitoring a augmenté de 80 % depuis 2004. En janvier 2005, la CRF avait reçu 3 millions de messages (dont environ 1,8 million de DOS). En 2006, le volume de la base de données a doublé lorsque que la CRF a reçu encore 6,1 millions de messages (dont 3,8 millions de DOS). En avril 2007, la base de données avait déjà accumulé quelque 14 millions de messages et de DOS. Toutes ces données font l'objet d'une surveillance, mais sont également exploitées par la CRF dans le cadre de son travail de renseignements.

Normes professionnelles

225. Les candidats à un emploi au sein du Rosfinmonitoring doivent non seulement répondre aux exigences générales de la fonction publique russe, mais aussi à certains critères définis par cet organisme⁴⁷. Ces règles précisent de manière détaillée, pour chaque échelon du personnel, les connaissances, les compétences et les diplômes requis. Depuis 2005, la CRF a renouvelé 40 % du personnel affecté à son siège et 90 % du personnel affecté à ses bureaux régionaux et a consacré beaucoup de ressources au recrutement de collaborateurs compétents. Actuellement, la plupart des employés du Rosfinmonitoring sont des diplômés de l'enseignement supérieur et 7 % d'entre eux ont une formation scientifique. L'obligation de confidentialité pesant sur ce personnel est énoncée dans la loi⁴⁸. En 2006, les systèmes de contrôle interne ont détecté une tentative de l'un des employés du Rosfinmonitoring de consulter des données à caractère personnel dans une affaire à qui l'intéressé était étranger. Les sanctions disciplinaires ont été appliquées et l'employé a été licencié. Deux autres

⁴⁶ Règlement sur les organes territoriaux du Rosfinmonitoring, approuvé par l'Ordonnance du ministère des Finances n° 127-N du 30 décembre 2004).

⁴⁷ Règlement « sur les critères d'admissibilité relatifs aux connaissances et aux compétences professionnelles requises pour remplir les obligations de travail pesant sur les fonctionnaires civils du Rosfinmonitoring », approuvé par l'Ordonnance du Rosfinmonitoring n° 224 du 25 décembre 2006. Voir également le « Règlement administratif du siège central du Rosfinmonitoring sur les modalités d'organisation du concours destiné à pourvoir un poste vacant dans la fonction publique civile fédérale au sein dudit siège » approuvé par l'Ordonnance du Rosfinmonitoring n° 156 du 9 octobre 2006.

⁴⁸ Loi LCB/FT, article 8, et Loi fédérale n° 79-FZ du 27 juillet 2004 « sur la fonction publique civile », article 15, para. 1, alinéa 7, point 9.

tentatives non autorisées d'accès à la base de données ont été détectées par le système de contrôle à un stade précoce, avant que la moindre information n'ait pu être dérobée.

Formation

226. Depuis décembre 2005, l'intégralité de la formation du personnel de la CRF est dispensée dans le cadre d'un nouveau système, de manière à conférer un caractère planifié et une certaine prévisibilité à la formation professionnelle de tous les intéressés (qu'ils travaillent au siège ou dans un bureau régional). Une formation de base est dispensée à l'ensemble du personnel tous les trois ans et une formation spécifique tous les ans (même si 14 employés seulement ont suivi une telle formation en 2007) ; 56 autres agents ont participé à des cours spéciaux en 2007. Le personnel du siège est responsable de la formation du personnel des bureaux régionaux (séminaires de formation). Tout nouveau membre du personnel suit une formation élémentaire et se voit affecter un mentor.

227. Le Rosfinmonitoring a récemment créé l'Institut de sécurité financière et économique au sein de l'Institut de génie physique de Moscou (MEPHI). Cet institut est censé assurer la formation de spécialistes LAB/CFT. Les premiers stagiaires ont été sélectionnés à la fin du premier semestre 2006 et la première promotion devrait sortir en 2008.

228. Un autre institut, le Centre (non commercial) international de formation et de méthodologie (Centre ANO) a été créé en décembre 2005. Il a déjà organisé 30 séminaires de formation auxquels ont participé plus de 2 000 personnes — travaillant soit pour le Rosfinmonitoring, soit en qualité de surveillants au sein des autorités de poursuite pénale ou du secteur privé — originaires de Russie et de tous les autres pays de l'EAG.

229. La Commission européenne assure également la formation d'un bon nombre d'agents du Rosfinmonitoring (ainsi que d'autres autorités de poursuite pénale ou de surveillance) dans le cadre des projets du Conseil de l'Europe MOLI-RU (2003-2005) et MOLI-RU-2 (2007-2009).

Statistiques

230. Le Rosfinmonitoring tient plusieurs statistiques détaillées à jour. Celles qui sont reproduites ci-dessous sont les plus importantes ayant été communiquées à l'équipe d'évaluation. Elles sont ventilées selon les types d'entités déclarantes. La section 3.7 du présent rapport contient des chiffres plus détaillés.

Statistiques relatives aux déclarations reçues par la CRF 2003-2006		
	Année	Nombre
Nombre de DOS reçus par la CRF	2003	303 900
	2004	658 000
	2005	1 545 500
	2006	3 777 300
	Total	6 284 700
Total des déclarations/rapports reçus par la CRF (y compris les DOS)	2003	974 873
	2004	1 772 595
	2005	3 053 382
	2006	6 147 974
	Total	11 948 824
Nombre de DOS transmises aux autorités	2003	18 000

Statistiques relatives aux déclarations reçues par la CRF 2003-2006		
	Année	Nombre
de poursuite pénale	2004	12 000
	2005	80 000
	2006	122 000
	Total	232 000

231. La Russie ne dispose pas de statistiques complètes sur le nombre de DOS ayant abouti à une enquête, des poursuites ou une condamnation. Cette lacune résulte en grande partie du fait que les informations de la CRF sont mélangées à d'autres informations au stade de l'enquête de l'instruction et des poursuites. Néanmoins, la Russie dispose d'informations sur le nombre d'affaires dont le dossier recèle des données émanant du Rosfinmonitoring.

Statistiques sur les affaires criminelles dont le dossier recèle des données émanant de la CRF 2003-2006		
	Année	Nombre
Nombre d'enquêtes pour BC (enquête de police/instruction) utilisant des données émanant de la CRF	2003	22
	2004	540
	2005	1 300
	2006	2 103
	Total	3 965
Nombre d'enquêtes pour FT (enquête de police/instruction) utilisant des données émanant de la CRF	2003	Pas de données disponibles
	2004	Pas de données disponibles
	2005	Pas de données disponibles
	2006	7
	Total	7
Nombre d'affaires de BC — dont le dossier recèle des données émanant de la CRF — ayant été transmises au tribunal	2003	1
	2004	2
	2005	35
	2006	208
	Total	246
Nombre de condamnations ayant été prononcées dans des affaires de BC dont le dossier recèle des données émanant de la CRF	2003	4
	2004	9
	2005	16
	2006	95
	Total	124

Efficacité

232. Le Rosfinmonitoring fonctionne efficacement.

2.5.2 *Recommandations et commentaires*

233. Le Rosfinmonitoring répond aux exigences de la Recommandation 26. Néanmoins, le nombre de postes vacants paraît quelque peu élevé et l'équipe d'évaluation estime que tous ces postes devraient être pourvus.

2.5.3 *Conformité avec la Recommandation 26*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 26	C	<ul style="list-style-type: none">• Cette Recommandation est intégralement respectée.

2.6 Les autorités chargées des enquêtes, les autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes : cadre de l'enquête et de la poursuite de l'infraction et celui de la confiscation et du gel (R. 27 et 28)

2.6.1 *Description et analyse*

Recommandation 27 (autorités de poursuite pénale désignées)

234. Les principales autorités compétentes en matière de lutte contre le BC et le FT sont le ministère de l'Intérieur (MVD), le Service fédéral de sécurité (FSB), le Service fédéral du contrôle de la circulation des stupéfiants (FSKN) et le Ministère public. Ces organes, de même que leurs compétences, ont été établis par la loi⁴⁹. La responsabilité en matière d'enquête et de poursuite pour BC est définie dans le CPP, qui prévoit qu'une enquête préliminaire sur des affaires de blanchiment de capitaux peut être conduite par le MVD. La responsabilité en matière d'enquête et de poursuite pour FT est également définie dans le CPP, qui prévoit qu'une enquête préliminaire sur des affaires de financement du terrorisme peut être conduite par le Ministère public, le FSB ou le MVD. Le FSKN est l'autorité compétente dans toutes les affaires de BC et de FT dès lors qu'elles comportent des éléments liés au trafic de stupéfiants [CCP articles 151(3-2), 151 (a-1-2), 151(a-2-2) ; CP articles 174, 174.1 et 205-1].

Ministère de l'Intérieur (MVD)

235. Le ministère de l'Intérieur, également connu sous son acronyme russe MVD (*Ministerstvo Vnutrennikh Del*) est le principal organe répressif en Russie. Les principales unités du MVD sont la police ordinaire (*Militsiya*), la police de la circulation (Service national de l'inspection des routes) et les troupes internes. Depuis le démantèlement de la police fiscale, le MVD enquête également sur les délits économiques. Sa principale tâche est de prévenir, détecter, supprimer et divulguer les infractions pénales, ainsi que de mener les enquêtes correspondantes.

236. Les activités LCB du MVD sont également guidées par des décrets présidentiels. Les trois principales priorités dans ce domaine sont fixées par le NASP :

- Soutien organisationnel et méthodologique, coordination des activités des unités de police des sujets fédéraux en matière de lutte contre les délits économiques et les infractions fiscales.

⁴⁹ CP, CPP, Lois fédérales « sur les activités de recherche opérationnelle », « sur la lutte contre les activités extrémistes », « sur la lutte contre le terrorisme », « sur le Service fédéral de sécurité », « sur les renseignements extérieurs », « sur la sécurité » et « sur la milice ».

- Enquête visant à révéler des infractions pénales liées au BC ou au FT.
- Organisation de l'interaction avec le Rosfinmonitoring, le FSB et d'autres autorités de poursuite pénale russes ou étrangères.

237. Le Comité d'investigation est une unité permanente autonome siégeant au siège du MVD et dirigeant les services d'enquête de ce ministère. Le comité lui-même est supervisé par le Ministère public. Plusieurs autres organes au sein du MVD s'occupent de questions liées au BC ou au FT ; c'est le cas du Service de la sécurité économique (DES), du Service de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, du Service chargé de veiller sur l'ordre légal dans le transport, du Service chargé de veiller sur l'ordre légal dans les territoires à accès interdit ou soumis à un régime spécial, du Comité d'enquête et du Commandement central des troupes intérieures.

238. Le DES coordonne l'activité du MVD en matière de divulgation et de suppression des infractions fiscales liées au blanchiment de capitaux et coordonne également les enquêtes pertinentes. Le niveau maximal des effectifs du DES — toutes unités confondues — est de 18 400 agents dont 368 spécialistes de la LAB/CFT. Chaque unité d'enquête préliminaire au niveau d'un sujet fédéral dispose de structures spécialisées dans les enquêtes portant sur des délits économiques. Chaque structure de ce type emploie deux aux trois enquêteurs spécialisés dans le BC, mais d'autres fonctionnaires expérimentés peuvent également — au besoin — diriger et gérer des affaires de BC. Concernant les grosses enquêtes criminelles portant sur toute une série d'infractions pénales, des groupes d'enquête *ad hoc* sont formés.

Service fédéral de sécurité (FSB)

239. Le Service fédéral de sécurité (FSB) est le service de sécurité et de renseignement fédéral interne. La loi sur le FSB⁵⁰ définit les principaux objectifs, structures et fondements juridiques des activités de ce service, ses responsabilités, ses ressources, ainsi que les règles présidant à son contrôle et à sa surveillance. La Loi sur la FSB déclare que ce service est actif dans les domaines suivants (même si d'autres domaines de compétence pourraient être ajoutés au moyen d'une loi fédérale) :

- contre-espionnage,
- lutte contre le terrorisme,
- lutte contre la criminalité,
- renseignement,
- protection des frontières fédérales, des mers intérieures et des ressources naturelles,
- sécurisation de l'information.

240. Les principaux objectifs du FSB sont la lutte contre la criminalité organisée, la corruption, la contrebande, le blanchiment de capitaux, le terrorisme, l'immigration illégale et le trafic illégal d'armes, de munitions, d'explosifs, de stupéfiants et de substances psychotropes. Le FSB peut déployer des équipements techniques spéciaux afin de réunir des renseignements en vue de combattre des extrémistes, des séparatistes, des forces armées illégales, des organisations et des groupes criminels ou des entités visant à renverser le gouvernement. Globalement, concernant la plupart des types d'infractions pénales, le FSB se concentre sur les infractions, les criminels et les groupes criminels les plus dangereux ou les plus menaçants.

Service fédéral du contrôle de la circulation des stupéfiants (FSKN)

241. Le Service fédéral du contrôle de la circulation des stupéfiants (FSKN) est le principal service fédéral chargé de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants. Il est en outre chargé d'élaborer des

⁵⁰ Loi fédérale n° 40-FZ du 3 avril 1995 « sur le Service fédéral de sécurité ».

politiques nationales, de rédiger des projets de règlement, de contrôler et de surveiller le marché légal des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs et la circulation de ces produits en Russie⁵¹. Lorsque le FSKN enquête sur une infraction sous-jacente du BC, il enquête toujours aussi sur les actes de blanchiment. Cependant, le FSKN est confronté à certaines difficultés concernant les affaires de BC, dans la mesure où celles-ci sont généralement compliquées et où le blanchiment n'est qu'une infraction secondaire aux yeux de ce service.

242. Au sein du FSKN, le service de recherche opérationnelle (créé en 2004) inclut le Bureau de sape de la base économique des infractions pénales liées au trafic de stupéfiants. Les principaux objectifs de ce service sont :

- la détection, la prévention, la suppression et la divulgation des affaires de BC, y compris celles concernant des groupes ou des associations relevant de la criminalité organisée ;
- la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique nationale dans le domaine de la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants ;
- la gestion et la coordination des activités des services opérationnels du FSKN.

Ministère public

243. La Russie dispose d'un Ministère public centralisé au niveau fédéral. Chaque Procureur est subordonné au Procureur général. Le Ministère public est indépendant des branches exécutive, législative et judiciaire. La structure, la fonction et l'indépendance opérationnelle de ce service sont prévues par la loi, de même que la procédure de nomination des Procureurs⁵². Les évaluateurs estiment qu'en général les Procureurs sont en mesure d'effectuer leur travail de manière indépendante en matière de LBC et de LFT.

244. La loi fédérale pertinente confie toute une série de tâches au Ministère public⁵³. La plus importante, dans le cadre du présent rapport, vise le devoir d'engager des poursuites pénales et de surveiller et coordonner les activités de contrôle et d'enquête des autorités de poursuite pénale, notamment pour garantir le respect de la loi par lesdites autorités. Cependant, le Ministère public dispose également d'un pouvoir direct d'enquête concernant certaines infractions dont le BC et le FT (CPP, article 151, paragraphe 2, alinéa 1).

245. Les principaux services au sein du bureau du Procureur général sont : le Service de surveillance des investigations, le Service de surveillance des enquêtes et le Service de surveillance de l'application de la mise en œuvre de la législation anticorruption. Ce dernier service (créé en août 2007) est également chargé de surveiller les enquêtes préliminaires dans les affaires de BC. Toute autorité de poursuite pénale ouvrant une enquête préliminaire doit en informer le Ministère public dans un délai de 24 heures. Les représentants du Ministère public prétendent que ce système leur permet d'être informé de toutes les affaires en cours. Cependant, les évaluateurs ont noté à plusieurs reprises — pendant diverses réunions sur place dans des régions — que les représentants du Ministère public présents étaient loin d'avoir une connaissance parfaite de tous les dossiers concernant, par exemple, la corruption active et passive au sein du Service des douanes et du Service fédéral d'immigration dans les régions concernées.

246. Le Ministère public peut transmettre des affaires de BC à la police, notamment pour lui demander de réunir des preuves supplémentaires dans des instances où la procédure a été violée. Toutes les régions suivent la même pratique ; le représentant d'une région a prétendu que cet incident

⁵¹ Règlement « Service fédéral du contrôle de la circulation des stupéfiants » approuvé par le Décret présidentiel n° 976 du 28 juillet 2004.

⁵² Article 129 de la Constitution et Loi fédérale n° 2202-1 du 17 janvier 1992 « sur le Ministère public ».

⁵³ Loi fédérale n° 2202-1 du 17 janvier 1992 « sur le Ministère public ».

est plus fréquent chez lui, principalement en raison de la qualité médiocre des dossiers de BC qui sont transmis. Cependant, les évaluateurs ont également relevé que la qualité médiocre des dossiers de BC reflète une surveillance déficiente du Ministère public. Cette situation pourrait entraîner un problème, dans la mesure où l'augmentation du nombre d'affaires de LB s'accompagne d'une augmentation correspondante du nombre d'affaires renvoyées⁵⁴.

247. En outre, la Constitution prévoit que le Ministère public est chargé de la surveillance de la mise en œuvre (ou « de l'application ») de la loi⁵⁵. Cette règle générale est reprise dans plusieurs lois spécifiques telles que la Loi LAB/CFT, qui prévoit que le Ministère public doit superviser son application en surveillant notamment les entités désignées (article 14). Ces dispositions énoncent cependant l'obligation générale, pour le Ministère public, d'enquêter sur les violations criminelles de la loi et n'a aucun lien avec le contrôle du respect — au sens conféré à ce terme par les Recommandations du GAFI — même si, selon des informations communiquées aux évaluateurs après les visites sur place, il semblerait que le Ministère public joue un rôle (limité) en matière de surveillance (voir la section 4. 1). Les autres devoirs en matière de surveillance visent le respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen, ainsi que de la loi, par les organes et institutions responsables de l'exécution des peines et des sanctions ordonnées par les tribunaux, ainsi que par l'administration pénitentiaire.

Corruption (efficacité) (concernant tous les organes répressifs)

248. La corruption pose problème en Russie et exerce certainement un impact négatif sur le travail des organes répressifs, comme indiqué dans la section 1 du présent rapport. Bien que le personnel de ces organes soit désormais mieux payé que pendant la période ayant suivi l'accession à l'indépendance de la Russie et les années 1990, les fonctionnaires sous-payés de ces services demeurent très vulnérables à la corruption. Les bas salaires incitent également des agents entraînés et expérimentés à quitter la fonction publique pour rejoindre des sociétés dans le secteur privé. De sorte que le financement déficient de certains organes répressifs affaiblit considérablement l'efficacité globale du système de LAB/CFT. L'exception en la matière semble être le personnel du FSB, qui est mieux payé que celui des autres organes répressifs.

Pouvoir de reporter une arrestation ou une saisie ou d'y renoncer

249. La Russie a pris des mesures pour permettre à l'enquêteur (membre d'une autorité de poursuite pénale) ou au Procureur coiffant l'enquête de reporter l'arrestation de suspects ou la saisie d'argent sale ou bien d'y renoncer totalement. Cette pratique s'inscrit dans le cadre du processus de réunion de preuves et peut être utilisée en cas d'enquête portant sur le BC, le FT ou des infractions sous-jacentes⁵⁶.

Éléments complémentaires

250. En vertu de la Loi sur les activités de recherche opérationnelle, les organes répressifs et le Ministère public peuvent avoir recours à toute une série de techniques spéciales d'enquête comme : les interrogatoires ; les demandes d'informations ; la collecte d'échantillons en vue d'une étude comparative ; les achats test ; la perquisition de locaux, bâtiments et véhicules ; l'examen de pièces et de documents ; la surveillance et l'identification de personnes, de courriers et de courriels ou de conversations téléphoniques ; l'enregistrement de conversations téléphoniques et leur transmission par des canaux de communication ; les opérations sous couverture ; les livraisons contrôlées ; etc. La loi est très souple, dans la mesure où elle n'énonce pas de restrictions complètes — concernant les

⁵⁴ Le nombre d'affaires de BC renvoyées au MVD est passé de 106 en 2004 à 242 en 2005, avant de grimper jusqu'à 385 en 2006. Le nombre d'affaires de BC renvoyées au FSKN est passé de 2 en 2004, à 31 en 2005 avant de grimper jusqu'à 61 en 2006.

⁵⁵ Loi fédérale 2201-1, section 3, chapitre 1, et Constitution.

⁵⁶ CCP, article 38(3-2) et Loi fédérale n° 144-FZ du 12 août 1995 « sur les activités de recherche opérationnelle », article 11.

modalités d'utilisation de ces techniques — relatives, par exemple, à la durée pendant qui elles peuvent être employées ou aux types d'infractions auxquels elles peuvent s'appliquer. Ces mesures peuvent être utilisées dans le cadre d'enquêtes visant le BC, le FT et les infractions sous-jacentes, par une seule autorité de poursuite pénale ou par des groupes d'enquête (qui peuvent recourir à toutes les mesures leur paraissant utiles).

251. Les groupes d'enquête ayant recours à ces techniques ne se composent pas uniquement de spécialistes du BC et du FT, de sorte que les membres enquêtant sur des infractions sous-jacentes prennent systématiquement la direction des opérations. Les groupes d'enquête peuvent mener une enquête commune avec des homologues d'autres pays, à condition qu'un traité ou un accord en ce sens ait été signé. La Russie prend part à des enquêtes communes, par exemple avec des pays de la CEI, la Suisse et les États-Unis. Les méthodes et techniques de BC sont étudiées par les agents des organes répressifs et de la CRF.

Recommandation 28 (pouvoirs des autorités de poursuite pénale)

252. Toutes les autorités de poursuite pénale sont autorisées à recourir à une série de pouvoirs lorsqu'elles mènent des enquêtes visant le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et des infractions sous-jacentes. Ces pouvoirs incluent : i) la mise sous séquestre d'articles, de documents et d'autres matériels liés aux infractions pénales ; ii) la fouille de personnes et la perquisition d'objets, de bâtiments et autres locaux où des suspects ou des preuves criminelles peuvent se cacher ; et iii) la saisie et la mise sous séquestre d'articles associés aux infractions pénales.

253. Pour exercer la plupart de ces pouvoirs, les enquêteurs des autorités de poursuite pénale n'ont pas besoin d'une ordonnance judiciaire. Dans certains cas spécifiques, cependant, le Ministère public doit donner son accord et une ordonnance judiciaire doit être obtenue. C'est le cas concernant la perquisition d'un domicile privé et la saisie de sujets et de documents contenant des informations sur des dépôts et des comptes auprès de banques et d'autres établissements de crédit, dès lors que cette information est protégée par les dispositions relatives à la confidentialité et au secret. Ce pouvoir s'applique également aux enquêtes et aux poursuites visant le BC, le FT et des infractions sous-jacentes en relation avec le gel et la confiscation du produit du crime. Aucun des représentants avec qui les évaluateurs se sont entretenus n'a mentionné de difficultés particulières concernant le recours à l'une quelconque de ces dispositions [CPP, articles 165 et 29 (paragraphe 2, 4 à 9 et 11)].

254. Le pouvoir d'enregistrer les dépositions de témoins repose sur le CPP. Un témoin peut être n'importe quelle personne ayant eu connaissance de circonstances importantes pour l'enquête et ayant été convoquée pour fournir des preuves. Les déclarations de témoin peuvent être utilisées dans les affaires visant le BC, le FT et les infractions sous-jacentes par toutes les autorités de poursuite pénale dans le cadre de leur enquête (CPP, articles 56 et 187 à 194).

Ressources et normes professionnelles (Recommandation 30)

255. Tous les représentants d'autorités de poursuite pénale ou d'organes répressifs rencontrés par l'équipe d'évaluation se sont déclarés satisfaits de leurs conditions de travail, ainsi que des moyens et des ressources mis à leur disposition (une attitude systématique chez tous les membres d'organismes officiels que l'équipe a rencontrés en Russie). Le Service de la sécurité économique au sein du MVD dispose de 18 400 agents dont 368 travaillent dans la section spécialisée en LAB/CFT. La direction des délits fiscaux compte en tout 11 000 agents pouvant intervenir dans les affaires de BC. Dans trois des régions visitées (Khabarovsk, Kaliningrad et Rostov sur le Don), le nombre de policiers affectés aux affaires de BC et de FT semble suffisant par rapport à celui des poursuites pénales engagées. Par exemple, dans la région de Roscoff, pendant la visite sur place, 41 affaires de BC étaient en cours et 162 autres enquêtes avaient été lancées sur la base de DOS reçues du bureau régional du Rosfinmonitoring. Ces affaires étaient gérées par quelque 300 policiers travaillant pour des services d'enquête et 116 policiers travaillant dans un service de recherche opérationnelle. A Kaliningrad, le nombre d'agents affectés au service d'enquête s'élève à 399 et les intéressés ont détecté

156 infractions pénales liées au blanchiment de capitaux entre 2003 et 2007 (surtout en 2007) dont 71 ont été portées devant les tribunaux. A Khabarovsk, 90 policiers sont affectés à la lutte contre les délits économiques. En 2006, les intéressés ont détecté 23 infractions de blanchiment de capitaux dont 19 ont été portées devant les tribunaux. Jusqu'à présent, trois affaires ont débouché sur une peine d'emprisonnement et deux sur une amende.

256. Le personnel du FSKN compte 1 400 agents (policiers et civils confondus) au siège de cet organisme et 40 000 en tout. Aucune information n'a pu être communiquée sur le nombre d'agents s'occupant réellement du BC et du FT, dans la mesure où les modalités spécifiques du déploiement de cet organisme relèvent du secret d'État⁵⁷. Le budget du FSKN pour 2007 atteignait 14,1 milliards de RUB soit quasiment le double de celui de 2004⁵⁸. Le FSKN jouit du même niveau d'indépendance opérationnelle que les autres organes répressifs : le nombre d'affaires de BC qu'il traite est stable depuis quelques années. Sur les 2 733 affaires ayant fait l'objet d'une enquête, 1 592 ont été closes et 1 494 portées devant les tribunaux.

257. Le FSB semble efficacement organisé. Comme les autres organes répressifs, il semble jouir d'une indépendance suffisante. Cependant, aucune information n'a été fournie sur l'indépendance opérationnelle du personnel ou des groupes d'enquêtes au sein du FSB, sur le nombre d'agents (nombre total et nombre de ceux travaillant spécifiquement sur les affaires de BC et de FT), le financement annuel, ainsi que le nombre et la nature des affaires traitées. Tous ces renseignements sont considérés comme hautement confidentiels même si, sous l'angle de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le FSB est un organe répressif ordinaire. Les activités du FSB se concentrent sur la détection, la prévention, l'éradication et la divulgation des actes d'espionnage, de terrorisme, de criminalité organisée, de corruption, de trafic illégal d'armes et de stupéfiants et de contrebande, dès lors que ces actes constituent une menace pour la sécurité du pays⁵⁹.

258. Les autorités russes ont indiqué que les services spéciaux du MVD — responsables de la LAB/CFT — appliquent des règles de sélection spéciale pour recruter des agents répondant à des exigences professionnelles très strictes. Le règlement pertinent⁶⁰, cependant, n'était pas disponible et aucune information n'a été communiquée concernant sa teneur. Par ailleurs, les agents du MVD doivent respecter les dispositions relatives au secret : une règle qui s'applique également aux autres organes répressifs (FSB, FSKN et Ministère public). L'ensemble du personnel des organes répressifs est tenu de respecter les dispositions relatives à la protection des droits de l'homme telle que l'interdiction des abus de pouvoir⁶¹. Tout agent du MVD ou du FSB ignorant cette interdiction peut être tenu responsable.

259. Les règles applicables au Ministère public figurent dans la loi relative à cet organe. Chaque Procureur doit être diplômé de l'université, jouir d'une solide immunité de fait de poursuites pénales, s'abstenir de travailler en étroite coopération avec un membre de sa famille et se soumettre à une vérification de ses antécédents (Loi sur le Ministère public, article 40.1). En octobre 2007, le nombre total de Procureurs (personnel opérationnel) s'élevait à 29 380 pour l'ensemble de la Russie et à 1 028 pour Moscou uniquement. Au sein du bureau central, 43 personnes s'occupaient spécifiquement des questions de BC/FT et, dans le reste du pays, 500 autres personnes s'acquittaient de la même tâche. Tous les Procureurs sont autorisés à enquêter sur des affaires de BC/FT ; celles qui font l'objet d'une enquête menée par un autre organe répressif sont supervisées par le Ministère public, sur la base de divers critères tels que l'identité du service menant l'enquête, le lieu du crime et l'endroit où l'enquête préliminaire a été décidée.

⁵⁷ Article 5 de la Loi n° 5485-1 du 21 juillet 1993 « sur le secret d'État ».

⁵⁸ Et le budget atteignait 12 milliards de RUB en 2006, 9,7 milliards en 2005 et 7,7 milliards en 2004.

⁵⁹ Article 10 de la Loi fédérale n° 40-FZ du 3 avril 1995 « sur le service fédéral de sécurité ».

⁶⁰ Résolution 4202-1 du soviet suprême de la Russie du 23 décembre 1992 « sur l'approbation du règlement relatif aux services dans les organes répressifs et sur le texte du serment prononcé par les membres de ces services ».

⁶¹ Pour des exemples d'abus de pouvoir interdits par la législation russe, voir les articles pertinents (5, 6 et 7) de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950

260. Les critères professionnels de recrutement du personnel du FSB sont formulés de manière assez vague. La Loi sur le FSB indique que tout ressortissant russe capable juridiquement, ne faisant l'objet d'aucune interdiction d'exercer une activité commerciale et répondant aux critères d'âge, d'éducation et de santé requis pour assumer les obligations qui lui sont conférées peut être nommé membre du FSB. Pendant son service, le personnel est uniquement guidé par la législation fédérale et ne saurait être lié par des décisions prises au sein de partis politiques, de mouvements de masse et d'associations publiques. Comme tous les membres de la fonction publique, les agents du FSB ont l'interdiction de se livrer à une activité commerciale ou d'aider une entreprise commerciale (Loi sur le FSB, article 16).

Formation (Recommandation 30)

261. Des ressources considérables sont affectées à la formation du personnel des organes répressifs. Divers organes au sein du MVD — comme le Comité d'enquête, le DES, l'académie de gestion, l'académie de Nizhniy Novgorod et l'Institut scientifique — ont élaboré à l'intention de leurs agents plus de 50 méthodologies dont trois⁶² ont été présentées aux évaluateurs. L'objectif est de renforcer la détection, la prévention, la suppression et la résolution des infractions pénales liées au blanchiment de capitaux. Le MVD a également publié des rapports d'évaluation et de meilleures pratiques relatifs au blanchiment de capitaux afin d'améliorer les résultats de son personnel dans l'élucidation des affaires de BC et des affaires connexes.

262. Le MVD et ses organismes de formation ont élaboré et organisé un certain nombre de cours spécialisés relatifs au BC. Par exemple, l'Académie sur la sécurité économique du MVD est actuellement en train de mettre au point une nouvelle formation spécialisée portant sur le blanchiment de capitaux. L'Institut russe de cours de remise à niveau et les académies de Nizhniy Novgorod et Volgograd disposent déjà d'une certaine expérience en matière de formation et de cours de remise à niveau visant le BC et le FT. L'Institut russe de cours de remise à niveau dispense également une formation de niveau Direction à tous les responsables de services de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Dans le cadre de cette formation, les pratiques utilisées sont évaluées et des propositions avancées afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes de LAB/CFT. La formation internationale s'inscrit dans le cadre des projets MOLI-RU et MOLI-RU-2. Cependant, les évaluateurs estiment que cette formation internationale n'est pas systématiquement proposée, du moins dans les régions frontalières (à Khabarovsk depuis 1999 et à Rostov depuis 2005). De plus, une fois interrogés à ce sujet par l'équipe d'évaluation, un bon nombre de représentants des organes répressifs au niveau régional n'ont révélé qu'une vague connaissance des dispositions contenues dans la Loi LCB. Par exemple, une partie des intéressés ne savait pas que toutes les infractions pénales sont des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux.

263. Les agents du FSKN participant à la lutte contre les délits économiques sont formés régulièrement par les Instituts de cours de remise à niveau des régions Extrême-Orient et Nord-Ouest de ce service. Les sujets abordés sont les suivants :

- utilisation de systèmes de paiement électronique aux fins de blanchiment de capitaux,
- utilisation d'Internet comme source d'informations,
- légalisation du produit du trafic de stupéfiants par le biais du marché immobilier,
- utilisation de cartes bancaires dans le cadre du trafic illégal de stupéfiants,
- utilisation de systèmes de virement sans ouverture d'un compte bancaire.

⁶² « Legal aspects of interaction with Rosfinmonitoring in the field of combating money laundering » [aspects juridiques de l'interaction avec le Rosfinmonitoring dans la lutte contre le blanchiment de capitaux] ; « Organisational and practical aspects of interaction with Rosfinmonitoring in the field of combating money laundering » [aspects opérationnels et pratiques de l'interaction avec le Rosfinmonitoring dans la lutte contre le blanchiment de capitaux] ; et « Typologies of money laundering according to GAFI experts » [typologies du blanchiment de capitaux selon les experts du GAFI].

264. La LAB/CFT fait partie de la formation initiale des agents du FSB, de même que des cours de remise à niveau organisés par celui-ci. Par exemple, la formation de base de nouveaux agents à l'académie du FSB inclut un module consacré à la délinquance économique organisée. Les questions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme sont abordées dans le module consacré aux activités terroristes organisées. Dans le cadre des cours de remise à niveau, ces sujets sont étudiés de manière plus approfondie par les agents servant au sein des unités de sécurité économique et de lutte contre le terrorisme. Dans le cadre de leur service, les agents du FSB suivent une formation complémentaire à l'académie du FSB et dans d'autres centres de ce service situés à Nizhny Novgorod, Novossibirsk, Saint-Petersbourg, Iekaterinbourg et Moscou. L'Institut des nouvelles technologies de l'information du FSB propose des cours permettant d'acquérir des connaissances pratiques.

265. Le Ministère public forme lui-même son personnel. La loi relative à cet organisme prévoit que la formation doit être continue et que les connaissances doivent être constamment actualisées (article 43.4). Les autorités russes n'ont fourni aucune autre information concernant la mise en œuvre concrète de cette disposition. Le Ministère public fournit des manuels énonçant des conseils à ses agents chargés d'enquêter sur des affaires relevant du blanchiment de capitaux, du secret bancaire et fiscal et du rapatriement d'argent libellé en devises étrangères.

Éléments complémentaires

266. Une formation LAB/CFT est également proposée aux membres de l'appareil judiciaire. En 2002, les tribunaux généraux de première instance ont étudié les implications juridiques de dispositions relatives au blanchiment de capitaux. Un résumé de cette étude a été envoyé au bureau du Président de l'exécutif. En 2004, la Cour suprême a publié des lignes Directrices sur la manière de gérer l'incrimination du blanchiment de capitaux. Actuellement, un groupe de travail étudie la pratique judiciaire concernant les affaires de BC et de FT. Les résultats de cette étude seront communiqués à la CRF, aux tribunaux et aux autorités de poursuite pénale.

267. Afin d'améliorer les capacités opérationnelles de recherche et d'enquête, les agents du MVD, du FSKN et du FSB seraient censés évaluer et analyser leurs activités, définir les modes opératoires les plus répandus et cerner les localités et les régions présentant le plus de risques sous l'angle du BC/FT. Le produit de cette réflexion permettrait à ces services d'élaborer des typologies.

2.6.2 Recommandations et commentaires

268. Globalement, le système est en place et tous les services — notamment au niveau de leur siège à Moscou — cherchent continuellement à améliorer leurs résultats. Pourtant, on peut relever des différences notables entre les régions.

269. Le MVD, le FSKN, le FSB et le Ministère public sont tous clairement responsables des enquêtes de BC/FT. Néanmoins, les évaluateurs ont eu du mal à découvrir quel serait l'organe responsable dans chaque cas. Selon les dispositions du CPP, le Ministère public jouit du pouvoir de transférer une affaire d'une autorité de poursuite pénale à une autre au cours de l'enquête initiale. L'équipe d'évaluation ne connaît pas avec certitude les critères régissant ce transfert, mais il semble que cette pratique ait un impact négatif sur l'efficacité de la procédure, d'autant plus qu'aucune disposition légale spécifique ne fixe les compétences respectives des différentes autorités dans les affaires de BC/FT. Le lancement d'une discussion générale sur la manière de définir et de déterminer les compétences respectives de ces autorités et de leurs unités spécialisées serait bénéfique.

270. Pour mieux répartir le travail, le Ministère public pourrait envisager d'exercer une surveillance plus rigoureuse, de manière à avoir au moins connaissance de toutes les affaires donnant lieu à des poursuites. Bien que le Ministère public prétende que tel est bien le cas, ses représentants — lors de leur rencontre avec les évaluateurs — ont donné l'impression d'avoir des connaissances assez limitées sur les affaires spécifiques évoquées au cours de la discussion. L'activité de surveillance exercée par le

Ministère public semble également inefficace pour une autre raison. Il arrive trop souvent, en effet, que le Ministère public doive renvoyer des affaires à d'autres organes répressifs en vue d'un complément d'information, en raison de lacunes au niveau de la description des circonstances réelles, du caractère incomplet des recherches, d'un vice de procédure, d'une violation de droits, etc. Le fait que le Ministère public — tout comme les organes répressifs — déplore la qualité médiocre des dossiers préoccupe les évaluateurs.

271. La corruption constitue un problème persistant pour l'ensemble des organes répressifs. S'il convient de féliciter le gouvernement pour ses efforts politiques en vue d'éliminer ce fléau, lesdits efforts n'ont pas encore eu un impact suffisant sur le pays. À moins que la Russie ne parvienne à éradiquer la corruption, l'efficacité de ses autorités de poursuite pénale et organes répressifs continuera à rester inférieure à leur potentiel.

272. Les autorités compétentes semblent disposer de tous les pouvoirs requis pour enquêter sur les infractions de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et des autres infractions sous-jacentes. Le MVD, le FSB et le FSKN ont indiqué que les pouvoirs énoncés dans la Recommandation 28 sont souvent utilisés dans le cadre d'enquêtes portant sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme ou d'autres infractions sous-jacentes.

273. L'ensemble de ces organes répressifs devrait continuer à renforcer les programmes de formation communs existant en matière de LAB/CFT afin de disposer d'enquêteurs financiers spécialisés. Il faudrait également améliorer et mettre en œuvre les programmes internationaux de formation consacrés au BC et au FT, notamment au profit du personnel des organes répressifs en poste dans les régions frontalières.

274. Le faible nombre de condamnations pour BC par rapport au nombre d'infractions de blanchiment détectées devrait attirer l'attention et il conviendrait d'envisager une spécialisation accrue au sein du Ministère public et de l'appareil judiciaire, en prévoyant notamment la création d'unités du parquet et de tribunaux spécialisés afin d'accroître l'efficacité du système.

2.6.3 Conformité avec les Recommandations 27 et 28

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 27	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le pouvoir discrétionnaire du Ministère public de transférer une affaire d'un organe répressif à un autre peut conduire à embrouiller les règles de répartition des affaires de blanchiment de capitaux (problème d'efficacité). La corruption a un impact sur l'efficacité du système. Certains organes répressifs désignés ne semblent pas disposer de connaissances suffisantes sur les dispositions légales relatives au BC.
R. 28	C	<ul style="list-style-type: none"> Cette Recommandation est intégralement respectée.

2.7 Déclarations ou communications de transport physique transfrontalier d'espèces (RS. IX)

2.7.1 Description et analyse

275. L'administration fédérale des douanes (FCS) et la BdR partagent la responsabilité du contrôle des changes en Russie, mais la FCS assume seule la responsabilité du dédouanement et du contrôle aux frontières. Il existe un organe régional de la FCS dans chacun des sept districts fédéraux et chaque district douanier est subdivisé en centres et postes douaniers⁶³. Au sein de la FCS, l'Administration

⁶³ Centre : 25 centres douaniers, 1 équipe opérationnelle, 193 postes douaniers. Nord-Ouest : 19 centres douaniers, 22 équipes opérationnelles, 125 postes douaniers. Sud : 13 centres douaniers, 1 équipe opérationnelle, 86 postes douaniers. Sibérie : 16 centres douaniers, 2 équipes opérationnelles, 80 postes douaniers. Volga : 15 centres douaniers, 1 équipe

centrale de dédouanement et l'Administration centrale de lutte contre la contrebande sont chargées de toutes les questions relevant de la RS. IX du GAFI. Les unités des organes répressifs de la FCS sont réparties entre des équipes opérationnelles, des unités de recherche et des unités d'enquête administrative. Leur principale tâche consiste à lutter contre la contrebande, les autres infractions pénales et les infractions douanières ou administratives afin de mettre fin au trafic de stupéfiants et d'armes, ainsi que de contribuer à la lutte contre le terrorisme (Code des douanes, article 403). L'étude des méthodes criminelles (afin d'élaborer des directives) constitue une autre tâche de la FCS.

276. La Russie a élaboré un système de déclaration qui n'est pas totalement identique pour les personnes entrant dans le pays ou en sortant. Ce système se fonde sur la Loi relative au contrôle et à la réglementation des changes (CCRL)⁶⁴. Cette loi, adoptée en 2003, vise à renforcer la politique monétaire de la Russie afin de développer l'économie. La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ne figurait pas au nombre de ses objectifs. La loi a été modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption et inclut aujourd'hui des dispositions inspirées de la RS. IX du GAFI. Cependant, elle ne mentionne nulle part le BC ou le FT, de sorte que s'ils ignorent l'histoire juridique de leur pays, les agents de la FCS en première ligne sur le terrain risquent de méconnaître le but de ces dispositions.

277. Toutes les personnes entrant sur le territoire national sont tenues de déclarer les espèces (en devises étrangères ou en roubles) ainsi que les chèques de voyage et les valeurs mobilières qu'ils transportent, dès lors que leur valeur dépasse l'équivalent de 10 000 USD (CCRL, article 15). En vertu de la même loi, le terme « valeurs mobilières » désigne les valeurs émises sur le marché boursier local (article 1, paragraphe 1, alinéa 3, de la CCRL) et le terme « autres valeurs mobilières » tous les autres instruments au porteur négociables. Les valeurs mobilières externes sont définies comme des valeurs mobilières émises sur un marché boursier étranger (article 1, paragraphe 1, alinéa 4, de la CCRL). Cependant, la version russe du formulaire de déclaration en douane exige la déclaration des sommes en espèces et des « valeurs en devises », alors que la version anglaise du même formulaire mentionne les espèces et les titres, ce qui est déroutant. En dépit de cette incohérence dans la mise en œuvre de la loi à la frontière, l'équipe considère que la loi couvre tous les instruments au porteur négociables. Pour accroître l'efficacité de ces mesures, la Russie devrait uniformiser les versions russe et anglaise du formulaire de déclaration en douane.

278. Les personnes quittant le territoire russe peuvent librement emporter avec eux des chèques de voyage ainsi que des titres étrangers ou russes, quel que soit leur montant. La sortie d'espèces est autorisée jusqu'à un montant de 3 000 USD. Tout montant compris entre 3 000 et 10 000 USD doit être déclaré, mais le voyageur n'est pas tenu de prouver que ces espèces ont été préalablement importées ou virées en Russie. L'exportation de montants supérieurs à 10 000 USD — en devises étrangères ou en roubles — est interdite, sauf disposition contraire figurant sur le formulaire de déclaration à l'arrivée (CCRL, article 15). De plus, les chèques de voyage d'un montant inférieur au seuil de 10 000 USD doivent être déclarés spontanément⁶⁵. Malgré ces règles spécifiques relatives aux chèques de voyage, ce type d'instruments n'est pas mentionné sur les formulaires de déclaration en douane.

279. L'envoi d'espèces par colis n'est pas couvert, même si les autorités font valoir que les dispositions générales de la CCRL couvrent toutes les importations ou exportations d'espèces. L'envoi par lettre d'espèces est également prohibé⁶⁶. L'équipe d'évaluation a demandé spécifiquement aux douanes et à la poste russe si des systèmes avaient été mis en place pour détecter l'envoi d'espèces par lettre ou par colis. Les autorités ont déclaré que tel n'est pas le cas, mais que cette mesure est superflue dans la mesure où les sommes d'argent sont envoyées dans le cadre de virements.

opérationnelle, 79 postes douaniers. Extrême-Orient : 15 centres douaniers, 1 équipe opérationnelle, 56 postes douaniers. Oural : 9 centres douaniers, 1 équipe opérationnelle, 60 postes douaniers. On compte aussi 7 centres douaniers et 31 postes douaniers directement subordonnés au FCS.

⁶⁴ Loi n° 173-FZ du 10 décembre 2003 relative au contrôle et à la réglementation des changes.

⁶⁵ CCRL article 15, paras. 3.1. et 4.

⁶⁶ Code des douanes, articles 292.1.2 et 294.

Pouvoirs des autorités compétentes en cas de découverte de fausse déclaration ou de communication de soupçons de BC/FT

280. En cas de fausse déclaration ou de non-déclaration, un agent des douanes peut engager des poursuites administratives (Code des infractions administratives, articles 15.25 et 16.4) ou pénales dès lors que la valeur des espèces non déclarées dépasse 250 000 RUB (CP, article 188.1) et exiger du voyageur ayant tenté de transporter illégalement des espèces ou des valeurs mobilières d'expliquer l'origine des espèces et l'usage auquel elles sont destinées. L'interrogatoire du voyageur peut également se dérouler dans le cadre des compétences d'enquête urgente de la FCS (CPP, article 151, et Règlement de l'autorité d'enquête des douanes, article 2). Dans le cadre de leur compétence générale, les agents de la FCS peuvent également exiger des documents et informations pertinents des voyageurs concernant les biens et les véhicules traversant la frontière. Le terme « biens » doit être interprété comme englobant tous les biens immeubles, y compris les sommes en espèces (Code des douanes, article 11.1).

281. En cas de détection d'une infraction administrative, les agents des douanes peuvent retirer ou saisir les instruments et objets ayant servi à commettre l'infraction, ainsi que tous les documents connexes⁶⁷. En cas de soupçon d'infraction pénale au titre des articles 188, 189, 190, 193 ou 194 du CP, les agents des douanes sont autorisés à utiliser tous les pouvoirs que leur confère le CPP, y compris la saisie des objets pertinents ; cependant, dans le contexte du présent rapport, il convient de noter que les articles 193 et 194 du CP ne définissent pas des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux. En cas de soupçon de blanchiment de capitaux, les agents des douanes n'ont pas le pouvoir de bloquer ou de retenir des espèces ou des instruments au porteur négociables déclarés. Les agents des douanes en pareil cas sont uniquement autorisés à surveiller les suspects. Cette mesure peut s'avérer utile concernant des voyageurs entrant dans le pays, mais s'avère impossible concernant des voyageurs quittant le territoire national. La seule exception concerne les voyageurs figurant sur la liste des terroristes désignés (voir plus haut la section 2.4 du présent rapport), qui est distribuée également à l'administration des douanes.

Informations collectées, conservées et partagées

282. Les douanes possèdent une base de données répertoriant toutes les déclarations d'entrée ou de sortie d'espèces d'un montant égal ou supérieur à 10 000 USD. Seul le personnel autorisé peut avoir accès à cette base, qui reprend toutes les informations soumises sur le formulaire de déclaration (entrée ou sortie, code de la devise, montant, forme et données d'identification du voyageur). Les douanes ne disposent pas d'une banque de données séparée concernant les soupçons de BC ou de FT fondés sur des transports physiques transfrontaliers d'espèces ou d'instruments au porteur négociables : ce type de données peut être cependant extrait des bases de données ordinaires des organes répressifs au cas par cas. Les autorités russes ont indiqué que l'information pertinente figurant dans la base de données des douanes est partagée avec le Rosfinmonitoring, l'administration fiscale et les organes répressifs dans le cadre d'accords spéciaux. Le protocole d'accord conclu entre la FCS et le Rosfinmonitoring permet au département informatique de ce dernier d'établir un lien avec la base de données des douanes.

Coordination entre les autorités nationales compétentes

283. Les douanes coordonnent leur travail avec le Rosfinmonitoring, mais coopèrent également avec la BdR, les organes répressifs, l'administration fiscale et le Service fédéral de l'immigration. À cette fin, des groupes d'enquêtes communs sont formés. Les autorités ont fourni à l'équipe d'évaluation un exemple d'accord de coopération de ce type, qui visait cependant une enquête échappant à la portée de la RS. IX.

⁶⁷ Code des infractions administratives, articles 15.25 (violation de la législation relative au contrôle des changes) ou 16.4 (non-déclaration ou fausse déclaration d'espèces en devises étrangères ou en roubles par des personnes physiques).

Coopération et assistance internationales

284. Au sein de la FCS, l'Administration de coopération douanière et l'Administration de prévention de la contrebande sont chargées de la coopération internationale. Leur principal objectif est de coordonner les activités internationales de toutes les entités au sein de la FCS pour que la coopération avec les autorités étrangères et les organisations internationales soit conforme aux politiques de l'administration des douanes et à la législation. À cette fin, des accords interorganismes internationaux ont été conclus avec 13 pays⁶⁸ et des accords douaniers d'assistance mutuelle conclus avec 36 pays (3 autres étant en cours de négociation)⁶⁹.

285. Pour améliorer la coopération, la Russie a établi des organes de représentation dans sept pays⁷⁰. Au niveau régional, certaines régions ont également conclu des accords avec des pays voisins. La région de Kaliningrad, par exemple, coopère avec l'Estonie, la Finlande, le Bélarus et la Lituanie ; la région de Khabarovsk avec la Chine et la région de Rostov sur le Don avec l'Ukraine. La FCS a également présenté des exemples d'affaires de coopération internationale aux évaluateurs. Concernant les opérations spéciales, elle est habilitée à échanger des informations au niveau international par le biais du réseau mondial de Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement (BRLR) de l'Organisation mondiale des douanes, qui est protégé contre les accès non autorisés.

Sanctions

286. Des sanctions administratives sont disponibles pour punir le non-respect des règles douanières applicables aux espèces. Ces sanctions sont répertoriées dans le tableau ci-dessous, qui n'inclut pas les sanctions disponibles en cas de non-acquittement des taxes et autres droits douaniers frappant les biens importés. Dans la mesure où les amendes sont liées au salaire mensuel minimum, il convient de préciser que ce salaire s'élevait à 1 000 RUB entre mai 2006 et septembre 2007 et a été porté à 2 300 RUB depuis. Cela signifie, par exemple, que la sanction administrative maximale pour une personne physique n'ayant pas déclaré un transport physique transfrontalier d'espèces varie entre 860 et 2 200 USD soit 8 à 20 % de la valeur du bien passé en contrebande. Cette amende est donc plutôt faible. La confiscation éventuelle des espèces n'est pas considérée comme dissuasive, notamment lorsque les espèces ou les instruments au porteur négociables sont passés pour le compte d'un tiers qui est en fait le véritable propriétaire. Des sanctions pénales pour non-respect des règles relatives au change sont également disponibles (CP, article 188.1).

Sanctions pour non-respect des dispositions relatives au contrôle des changes			
Type de sanctions	Description	Personnes concernées	Sanctions
Sanctions administratives	Amendes de base pour non-respect de l'une quelconque des règles douanières, à l'exception de la non-présentation d'une déclaration ou de la présentation d'une déclaration fautive dans le cadre du transport physique transfrontalier d'espèces (Code des infractions administratives, article 15.25.7)	Personnes physiques	Amende d'un montant compris entre 5 et 10 fois le salaire minimum.
		Agents publics	Amende d'un montant compris entre 10 et 20 fois le salaire minimum

⁶⁸ Des accords interorganismes et des protocoles ont été conclus avec les pays suivants : Chine, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Mongolie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Serbie (République fédérale de Yougoslavie) et Suède.

⁶⁹ Des accords intergouvernementaux ont été conclus avec les pays suivants (dans l'ordre chronologique : Grèce, Corée, Allemagne, Mongolie, Norvège, Suède, Finlande, Chine, Etats-Unis, Pologne, Lituanie, Bulgarie, Serbie (République fédérale de Yougoslavie)**à vérifier NdT**, Israël, Inde, Danemark, Turquie, Slovaquie, République tchèque, France, Argentine, Hongrie, Macédoine, Italie, Iran, Espagne, Pays-Bas, Estonie, Belgique, Brésil, Lettonie, Chili, Mexique, Corée du Nord, Roumanie et Colombie. Des accords sont en cours de négociation avec l'Albanie, la Croatie et la Slovaquie.

⁷⁰ Représentations en : Allemagne, Belgique, Bélarus, Chine, Finlande, Kazakhstan et République kirghize.

Sanctions pour non-respect des dispositions relatives au contrôle des changes			
Type de sanctions	Description	Personnes concernées	Sanctions
		Personnes morales	Amende d'un montant compris entre 50 et 100 fois le salaire minimum
	Non-présentation d'une déclaration ou présentation d'une déclaration fautive dans le cadre du transport physique transfrontalier d'espèces (Code des infractions administratives, article 16.4)	Personnes physiques	Amende d'un montant compris entre 10 et 25 fois le salaire minimum.
Sanctions pénales	Contrebande (CP, article 188, paragraphe 1)	Personnes physiques	Amende de 100 000 RUB et 5 ans de prison.

287. En cas de soupçon ou de preuve d'une infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, toutes les mesures de saisie et de confiscation — telles qu'elles sont décrites plus haut dans la section 2.3 du présent rapport — s'appliquent. Les lacunes relevées dans la section 2.4 (RS. III, gel des avoirs terroristes) ont un impact négatif.

Or et argent

288. Les pierres et métaux précieux peuvent être importés en Russie sans aucune restriction, même si ces importations sont — comme tous les autres biens — soumises à un droit d'entrée. Les exportations de pierres et métaux précieux sont libres pour les particuliers, à condition qu'elles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une activité commerciale. En cas de transport physique transfrontalier illégal de pierres ou métaux précieux, des poursuites pénales peuvent être engagées et la Russie peut envoyer une demande d'entraide judiciaire à un pays tiers (soit sur la base d'un accord bilatéral, soit par l'intermédiaire du Réseau douanier de lutte contre la fraude de l'Organisation mondiale des douanes). Les autorités ont indiqué qu'en 2006-2007, elles avaient notifié 12 autres pays européens, ce qui avait permis aux organes répressifs de deux d'entre eux (la Finlande et l'Italie) d'obtenir des résultats concrets.

Protection de l'information

289. Les données douanières sont protégées par des règles relatives au secret conçues pour les protéger contre tout accès non autorisé⁷¹. Les informations détenues par la FCS sont stockées sous une forme cryptée et transmises via des canaux sécurisés. La FCS a créé des services de sécurité interne responsables de la protection de l'information et, en outre, chaque unité de la FCS a officiellement chargé un agent d'assurer cette protection.

Éléments complémentaires

290. Pour détecter les transports physiques transfrontaliers illégaux d'espèces, les autorités russes indiquent que du matériel radiologique et des dispositifs de balayage sont utilisés aux frontières et que les passagers sont questionnés sur la base d'une approche fondée sur le risque et d'un travail de renseignement. Les autorités russes estiment que les éléments du document relatif aux meilleures pratiques concernant la RS. IX sont mis en œuvre.

⁷¹ Ordonnance de la **Gostechcomission**** n° 282 du 30 août 2002 « sur la conservation technique de l'information », Ordonnance de la FCS du 19 septembre 2006 « sur le concept de sécurité de l'information », Ordonnance de la FCS n° 1062 du 30 octobre 2006 « sur les mesures de protection de l'information dans le cadre de la coopération avec d'autres organismes », Ordonnance de la FCS n° 168 du 6 février 2007 « sur l'accès aux bases de données communes et autres de la FCS ».

Ressources et normes professionnelles (Recommandation 30)

291. Les autorités russes ont indiqué que les organes répressifs de l'administration des douanes comptent actuellement un personnel suffisant, qui dispose des ressources techniques nécessaires. Le budget de la FCS est passé de 19 milliards de RUB en 2005 à 27 milliards en 2006 et à 39 milliards en 2007. La FCS (y compris ses organes répressifs annexes) semble dotée de structures et d'un financement adéquats et jouit d'une autonomie et d'une indépendance opérationnelle suffisantes. Le FCS emploie 1 882 agents à son siège et 63 797 dans ses services régionaux (2005 : 57 000 / 2006 : 63 600). 5 823 de ces agents travaillent dans des organes répressifs dont 2 000 environ dans les unités se vouant à la lutte contre la délinquance économique (y compris 400 personnes susceptibles de travailler sur des affaires de BC/FT). Compte tenu du nombre croissant d'affaires, les évaluateurs estiment qu'il conviendrait de recruter un personnel plus spécialisé pour détecter les actes relevant du BC ou du FT parmi les transports physiques transfrontaliers d'espèces.

292. Les agents des douanes sont tenus au secret sous peine de sanctions. En cas de violation du secret commercial, fiscal et bancaire, la sanction est une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à dix ans (CP, article 183). En cas de violation du secret de l'État, la sanction est une peine d'emprisonnement pouvant atteindre sept ans (CP, article 283). La sélection du personnel repose sur des critères énoncés dans des textes spécifiques⁷², qui définissent les qualifications requises pour chaque type de postes.

Formation (Recommandation 30)

293. Tous les organes de la FCS bénéficient d'une formation et de consignes, y compris des consignes générales concernant la lutte contre la contrebande⁷³. L'ouvrage intitulé « Lutter contre les infractions douanières et le blanchiment de capitaux » (Moscou, Editions Droit et Justice, 2000) sert à formuler des recommandations méthodologiques transmises à toutes les unités de la FCS⁷⁴. De plus, en février 2008 (après les visites sur place), la FCS a envoyé une lettre officielle à tous les Directeurs de ses services opérationnels leur enjoignant de s'intéresser de plus près aux questions relatives au transport physique d'espèces et d'instruments au porteur négociables⁷⁵, confirmant ainsi de manière concrète l'une des conclusions énoncées par l'équipe d'évaluation (une initiative dont il convient de féliciter les autorités).

Statistiques et efficacité

294. La Russie conserve des statistiques sur le nombre et le montant des déclarations de transport transfrontalier (concernant aussi bien les voyageurs entrants que sortants). Pour la seule période allant de janvier à septembre 2007, la FCS a reçu 939 356 formulaires de voyageurs entrants et 1 066 084 formulaires de voyageurs sortants. Chaque voyageur entrant ou sortant doit remplir le formulaire, qui énonce 12 catégories de marchandises qui doivent être signalées (y compris les espèces et les instruments au porteur négociables). L'équipe d'évaluation ne sait pas avec certitude si ces chiffres concernent l'ensemble des déclarations ou uniquement celles mentionnant des espèces ou bien des instruments au porteur négociables. Les autorités conservent des statistiques sur le nombre de cas liés à l'entrée illégale de sommes en espèces (474 en 2006 et 460 en 2007), ainsi que d'enquêtes liées

⁷² Loi fédérale n° 114-FZ du 21 juillet 1997 « sur le service au sein de l'administration douanière de la Fédération de Russie », Ordonnance n° 327 du 2 avril 2001 « sur la liste approuvée des postes supérieurs, moyens et subalternes au sein de l'administration douanière ».

⁷³ « Les enquêtes sur la contrebande » (Moscou, éditions juridiques, 1999), « Les enquêtes sur la contrebande commerciale et sur l'évasion fiscale (concernant les droits de douane) dans le cadre du nouveau Code des douanes » (Moscou, 2005), « Aspects juridiques et criminels de la prévention de la contrebande commerciale et de l'évasion fiscale (concernant les droits de douane) » (Moscou, RIO RTA, 2006).

⁷⁴ « Recommandations méthodologiques sur la procédure établissant la participation à des actes de BC/FT de personnes liées à des affaires criminelles de contrebande » (n° 01-16/48 817 du 19 décembre 2007) ; « Recommandation méthodique sur la classification des infractions administratives douanières et sur les enquêtes administratives » (n° 01-06/16 066 du 28 avril 2007).

⁷⁵ Lettre officielle de la FCS n° 07-224/1053 du 20 février 2008.

à des infractions administratives (3 635 en 2006 et 7 189 en 2007). Cependant, ces cas peuvent également relever d'infractions pénales autres que le BC ou le FT. En l'absence de chiffres visant spécifiquement les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, il est difficile d'apprécier l'efficacité du système.

295. Il semble que la forte corruption qui règne au sein de la FCS porte généralement atteinte à l'efficacité du système. Néanmoins, les autorités ont pris des mesures afin de prévenir la corruption : transfert périodique des agents, formation, programmes spéciaux anticorruption et procédures de contrôle internes. L'augmentation du budget par agent (de 329 000 RUB en 2005 à 612 000 en 2007), bien que n'étant pas entièrement consacrée à l'augmentation des salaires, réduit également le risque de corruption au sein de ce service.

2.7.2 Recommandations et commentaires

296. Globalement, l'équipe d'évaluation estime que le système actuel de détection et de prévention des transports physiques transfrontaliers d'espèces n'est ni complet, ni efficace dans la lutte contre le BC et le FT. Compte tenu du fait que, selon les autorités, certaines des méthodes les plus populaires de blanchiment de capitaux en Russie impliquent le transport d'espèces en provenance et à destination de ce pays, l'équipe d'évaluation appelle instamment Moscou à tenir compte de ses propres conclusions en matière de typologies et à mettre en œuvre tous les éléments d'un système efficace afin de décourager ces transports illégaux.

297. La FCS a indiqué que ses effectifs sont suffisants, tout en reconnaissant que le nombre croissant d'affaires exerce une pression sur le service. L'équipe d'évaluation pense que les effectifs actuels devraient être augmentés, de manière à compenser la charge de travail supplémentaire et aussi à accroître l'efficacité.

298. Les douanes semblent touchées par la corruption, qui porte atteinte à l'efficacité de la FCS et à la manière dont cette administration s'acquitte de ses obligations en matière de LAB/CFT. Les évaluateurs se félicitent des mesures adoptées jusqu'à présent en vue de prévenir la corruption et d'encourager la FCS à continuer à lutter contre ce fléau.

299. La Russie est une économie basée sur les échanges en espèces et les autorités centrales ont bien conscience du fait que les transports physiques transfrontaliers d'espèces constituent un moyen important de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Néanmoins, l'équipe d'évaluation estime que les agents des douanes — dans la majorité des régions visitées — ne sont pas convaincus que la contrebande d'argent constitue un problème sous l'angle de la LAB/CFT. Un seul service régional frontalier des douanes a signalé des affaires de ce type (Kaliningrad), alors que toutes les autres régions (Caucase, Centre, Oural et Orient) nient l'existence d'une contrebande d'espèces dans les zones relevant de leur compétence. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a été informée que d'autres organes répressifs (le MVD et le FSB) ont mené des enquêtes visant des affaires criminelles connexes dans les régions concernées. L'équipe d'évaluation prie instamment les autorités de lancer immédiatement une campagne de sensibilisation, à tous les échelons du personnel, dans chaque région. De plus, les autorités devraient s'assurer que les services des douanes et les organes répressifs coopèrent dans toutes les régions et se communiquent mutuellement la liste des affaires dont ils s'occupent, notamment dans le domaine de la lutte contre les remises de fonds alternatives (voir la section 3.11 du présent rapport).

300. Les dispositions légales répertoriant les instruments au porteur négociables couverts par le système de déclaration figurent dans une série de lois (CCRL, Code civil) et, au cours de la visite sur place, l'équipe d'évaluation a entendu de nombreuses explications contradictoires. Le fait que le personnel compétent des douanes (au niveau des régions et du siège) ignore les obligations précises pesant sur les voyageurs illustre bien cette confusion. De même, les versions russe et anglaise de la déclaration de douane mentionnent chacune différents instruments au porteur négociables, ce qui ne

contribue pas à la clarté du texte. La Russie devrait veiller à ce que l'envoi par colis d'espèces ou d'instruments au porteur négociables soit couvert à la fois sur le plan légal et dans la pratique.

301. La FCS devrait disposer de l'autorité légale de placer des espèces sous séquestre en cas de soupçon de BC, même si l'argent a été déclaré. Elle devrait envisager la mise en place d'un système d'analyse des rapports relatifs aux déclarations d'espèces, afin d'identifier et de cibler les blanchisseurs et les terroristes.

302. Les sanctions administratives pour non-déclaration ou fausse déclaration devraient être considérablement alourdies. Compte tenu du faible risque de détection, les amendes ne sont pas considérées comme dissuasives ou efficaces. La confiscation éventuelle d'espèces n'est pas dissuasive, notamment dans les cas où l'argent ou bien les instruments au porteur négociables sont introduits ou sortis frauduleusement pour le compte d'un tiers (qui est le véritable propriétaire).

2.7.3 Conformité avec la Recommandation spéciale IX

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notion de conformité
RS. IX	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun pouvoir explicite de suspendre le transport ou de mettre sous séquestre des sommes en espèces ou des instruments au porteur négociables déclarés ne peut être invoqué en cas de soupçon de blanchiment de capitaux. • Les formulaires de déclaration de douane ne sont pas conformes aux exigences de la loi. • Les douanes ne conservent pas toutes les données requises concernant le BC/FT. • La coordination entre les autorités compétentes concernées laisse à désirer concernant les transports physiques transfrontaliers d'espèces (efficacité). • Les amendes administratives disponibles pour non-déclaration ou pour fausse déclaration ne sont ni dissuasives, ni efficaces. • Le personnel des douanes ne semble pas savoir que le système peut être utilisé aux fins de LBC/FT (efficacité). • Le nombre d'agents spécialisés dans la LBC/FT postés aux frontières est insuffisant. • La corruption semble affecter l'efficacité du système. • Les défaillances en matière de mise en œuvre de la Recommandation spéciale III ont un effet négatif. • L'envoi d'espèces par colis n'est pas couvert et la mise en œuvre de cette interdiction dans le cadre des dispositions générales n'a pas été démontrée. • Les autorités n'ont pas pu démontrer l'efficacité du système.

3. MESURES PREVENTIVES - INSTITUTIONS FINANCIERES

3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme

303. La Russie a décidé d'appliquer son cadre de LCB/FT sur un pied d'égalité à toutes les institutions financières, quel que soit le niveau de risque qu'elles présentent. Cependant, une partie des institutions financières désignées peut, dans certaines circonstances, déterminer le degré de risque propre à certains clients, relations d'affaires, transactions ou produits et appliquer des règles de vigilance réduite ou renforcée. Les règles détaillées relatives à la vigilance renforcée et simplifiée sont décrites et évaluées dans la section 3.2 du présent rapport. Globalement, on observe une combinaison de règles prescriptives concernant la vigilance simplifiée et des consignes moins prescriptives concernant la vigilance renforcée, ce qui confère un certain degré de latitude aux institutions financières pour déterminer le niveau de risque d'un client ou d'une transaction.

304. Le régime de surveillance n'est pas entièrement basé sur le risque et bon nombre de visites périodiques sont planifiées dans le cadre d'un programme communiqué à l'avance. Cependant, certains surveillants tiennent compte d'un élément de risque — dans la préparation à la fois des visites prévues et non prévues — en se basant sur des facteurs tels que les informations extraites de DOS et d'autres alertes, qui peuvent faire apparaître la nécessité d'une visite. En particulier, les autorités de surveillance régionales avec qui l'équipe d'évaluation a pu s'entretenir considèrent qu'aucune des régions n'est exposée à des risques spécifiques en matière de délinquance financière. Cette appréciation est surprenante compte tenu de la taille et de la diversité du pays et ne concorde pas avec l'opinion de certaines institutions financières contactées, qui ont été en mesure d'identifier des variations régionales sous l'angle des risques de BC et de FT.

305. En Russie, certaines entités (organismes d'acceptation de paiement [приём платежей en russe] et fournisseurs de services de virement, voir la section 1.3) proposent des services de virement d'argent pour le paiement de services en matière de télécommunication, de loyer et d'autres services publics (voir la section 1). L'équipe d'évaluation n'a pas eu l'occasion de s'entretenir avec l'une de ces institutions pendant ses visites sur place et n'a donc pas été en mesure d'apprécier la nature précise de leurs activités et l'efficacité des mesures qu'elles appliquent.

306. L'équipe d'évaluation a rencontré une société de crédit-bail qui semble n'opérer que des transactions commerciales avec des entreprises et échappe par conséquent à la définition du crédit-bail telle qu'elle figure dans le glossaire du GAFI. L'équipe d'évaluation n'a donc pas été en mesure de discuter des questions relatives à l'efficacité avec ce type d'institution financière.

3.2 Devoir de vigilance relative à la clientèle, y compris les mesures renforcées ou réduites d'identification (R. 5 à 8)

3.2.1 Description et analyse

Cadre juridique

307. Le cadre juridique de la vigilance relative à la clientèle repose sur divers textes. À l'exception de la Loi LAB/CFT, tous ces textes constituent d'autres moyens contraignants. Pour une description de la hiérarchie des lois, règlements et autres moyens contraignants, voir la section 1.1.

308. Seule la Loi LAB/CFT⁷⁶ mérite la qualification de « loi ou règlement », alors que les autres textes pertinents sont « d'autres moyens contraignants ». Comme pour toutes les évaluations mutuelles, il convient d'avoir cette distinction à l'esprit lorsqu'on évalue les recommandations devant être « partiellement ou intégralement » mises en œuvre par le biais de lois ou de règlements. La Loi LAB/CFT a été adoptée par le Parlement et s'applique à tous les secteurs désignés. Les autres textes, en revanche, s'appliquent à différents secteurs.

309. Les autres textes qui suivent sont autant de moyens contraignants et constituent le cadre juridique de la vigilance à l'égard de la clientèle : les Décisions n° 983R⁷⁷ et 6⁷⁸ (toutes deux promulguées par le gouvernement et applicables à l'ensemble des institutions financières à l'exception des établissements de crédit), l'Ordonnance n° 104⁷⁹ (promulguée par le Rosfinmonitoring et

⁷⁶ Loi fédérale n° 115-FZ du 7 août 2001 « relative à la lutte contre la légalisation (blanchiment) du produit du crime et contre le financement du terrorisme révisée par la Loi fédérale n° 51-F du 12 avril 2007 ».

⁷⁷ Décision du gouvernement n° 983-R du 17 juillet 2002 « sur l'approbation des Recommandations relatives à l'élaboration de règles de contrôle interne pour lutter contre la légalisation (blanchiment) du produit du crime et contre le financement du terrorisme par des organisations impliquées dans des opérations portant sur des fonds monétaires et d'autres biens ».

⁷⁸ Décision du gouvernement n° 6 du 7 janvier 2003 « sur la procédure d'approbation des règles de contrôle interne dans les organisations effectuant des opérations portant sur des fonds monétaires ou d'autres biens ».

⁷⁹ Ordonnance du FMC n° 104 du 11 août 2003 « sur l'approbation des Recommandations relatives à des dispositions spécifiques sur les règles de contrôle interne élaborées par des organisations effectuant des opérations portant sur des fonds

applicable à toutes les institutions financières à l'exception des établissements de crédit), le Règlement n° 262-P⁸⁰, la Directive exécutoire n° 7-T⁸¹, l'Instruction n° 28-I⁸², les Lettres n°s 115-T⁸³ et 92-T⁸⁴ (tous textes promulgués par la BdR et applicables aux établissements de crédit) et l'Ordonnance n° 613-R⁸⁵ (promulguée par le FSFM et applicable aux valeurs mobilières).

310. Les passages relatifs aux « institutions financières » dans la présente section s'appliquent également aux établissements de crédit, aux courtiers en valeurs mobilières, aux compagnies d'assurances, aux bureaux de change, aux fournisseurs de services de TFV et à tous les autres secteurs financiers (voir l'article 5 de la Loi LAB/CFT), sauf en ce qui concerne les EPFND. Les exigences applicables à l'ensemble des secteurs financiers énoncés dans la Loi 115-FZ (« la Loi LAB/CFT ») ne sont mentionnées qu'une seule fois dans la première section pour chaque critère et ne sont pas répétées dans les sections suivantes. Les exigences supplémentaires pertinentes affectant les secteurs bancaires et autres ne sont énoncées que si les critères peuvent être remplis par le biais d'autres moyens contraignants.

Recommandation 5 (identification des clients et devoir de vigilance à l'égard de la clientèle)

Comptes anonymes

Établissements de crédit

311. Les établissements de crédit ont l'interdiction explicite d'ouvrir des comptes anonymes, c'est-à-dire de permettre à quelqu'un d'ouvrir un compte sans fournir les documents requis pour son identification (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1, alinéa 5). Aucune disposition spécifique n'interdit aux banques de conserver des comptes existants sous un nom fictif. Les comptes numérotés existent en Russie et la Lettre n° 7-T de la BdR (qui est considérée comme un autre moyen contraignant) rappelle aux établissements de crédit leurs obligations, en vertu de la Loi LAB/CFT, concernant l'ouverture et la gestion de ces comptes, mais ni la législation ni la réglementation n'énoncent des exigences spécifiques en la matière. Les institutions financières avec qui l'équipe d'évaluation a pu s'entretenir ont signalé ne pas ouvrir ni conserver de comptes anonymes ou numérotés et, selon les autorités russes, l'exigence d'identification du titulaire du compte empêche automatiquement les établissements de crédit de conserver des comptes ouverts sous un nom fictif. Cependant, force est de constater l'absence d'interdiction spécifique en ce sens dans la législation et la réglementation.

Au moment de nouer une relation d'affaires

Loi LAB/CFT

monétaires ou d'autres biens en vue de lutter contre la légalisation (blanchiment) du produit du crime et contre le financement du terrorisme ».

⁸⁰ Règlement de la BdR n° 262-P du 19 août 2004 « sur l'identification par les établissements de crédit des clients et des bénéficiaires aux fins de lutte contre la légalisation (blanchiment) du produit du crime et contre le financement du terrorisme ».

⁸¹ Directive exécutoire de la BdR n° 7-T du 20 janvier 2003 « sur la mise en œuvre de la Loi fédérale relative à la lutte contre la légalisation (blanchiment) du produit du crime et contre le financement du terrorisme ».

⁸² Instruction de la BdR n° 28-L du 14 septembre 2006 « sur l'ouverture et la fermeture de comptes bancaires et de comptes de dépôt ».

⁸³ Lettre de la BdR n° 115-T du 30 août 2006 « sur la mise en œuvre de la Loi fédérale relative à la lutte contre la légalisation (blanchiment) du produit du crime et contre le financement du terrorisme sous l'angle de l'identification des clients bénéficiant de services reposant sur des technologies d'opérations bancaires à distance (y compris le recours à Internet) ».

⁸⁴ Lettre de la BdR n° 92-T du 30 juin 2005 « sur l'organisation de la gestion du risque juridique et du risque de ternissement de la réputation des établissements de crédit et des groupes bancaires ».

⁸⁵ Ordonnance du FSFM n° 613/R du 3 juin 2002 « sur l'adoption des Recommandations méthodologiques visant la mise en œuvre — par les professionnels du marché des valeurs mobilières — des exigences de la Loi LCB/FT ».

312. La règle de base applicable à toutes les entités désignées en vertu de la Loi LAB/CFT est que les clients au nom desquels une organisation « effectue des opérations portant sur des fonds monétaires » doivent être identifiés. Cette formule vague couvre l'établissement d'une relation d'affaires. Les établissements de crédit sont tenus de réunir les données suivantes : nom de famille, prénom, nom patronymique, date et lieu de naissance, nationalité, numéro du document d'identité, numéro de la carte de séjour, numéro du autorisation de résidence, adresse, numéro d'identification fiscale. Les personnes morales sont tenues de communiquer à l'établissement de crédit leur nom, leur numéro d'identification fiscale, leur numéro du registre officiel des personnes morales et l'adresse de leur siège social (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 20, alinéas 1 à 5). Dans certains cas, des exemptions à cette règle — telles qu'elles sont analysées plus bas dans d'autres sous-sections — sont accordées.

Au moment d'effectuer une transaction occasionnelle

Loi LAB/CFT

313. Les règles relatives à l'établissement d'une relation d'affaires s'appliquent également aux transactions occasionnelles. Cependant, si le montant de la transaction ne dépasse pas le seuil de 30 000 RUB et relève d'une des catégories spécifiques suivantes, il n'est pas nécessaire d'identifier ou de vérifier le client et le bénéficiaire. Les exemptions — en vertu de la Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1.1 — visent les transactions :

- « liées à des règlements intervenant dans le cadre du système budgétaire russe (y compris les impôts et droits fédéraux, régionaux et locaux, ainsi que les amendes prévues par la législation fiscale) ;
- liées au paiement de services rendus par des organismes budgétaires sous l'égide d'organes exécutifs relevant de la Fédération, des sujets fédéraux ou des collectivités locales ;
- liées au paiement d'un loyer, de services locaux, de services de gardiennage et d'installation d'un système d'alarme, ainsi qu'au paiement de services de communication ;
- liées au paiement de leurs cotisations par des membres de sociétés de jardinage et d'associations sans but lucratif de citoyens vivant dans des résidences secondaires, ainsi que par les membres de coopératives de construction de garages et les personnes ayant recours à des services de voiturage ;
- liées au paiement de pensions alimentaires. ».

314. Les opérations de change sont également exemptées de toute identification ou vérification du client et/ou du bénéficiaire dès lors que le montant reste inférieur au seuil de 15 000 RUB. La seule exception à cette exemption concerne les cas où l'on soupçonne des actes de BC ou de FT (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1, alinéa 2).

315. Nul ne connaît avec précision l'analyse des risques à qui les autorités russes ont procédé pour choisir les catégories bénéficiant d'un assouplissement des critères. Cependant, les mêmes autorités ont expliqué qu'au moment d'élaborer la liste des opérations n'exigeant pas de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, elles ont tenu compte de la nature de chaque opération et de son ampleur limitée. L'équipe d'évaluation estime que cette manière de procéder ne repose pas sur une appréciation adéquate des risques.

En cas de soupçon de blanchiment de capitaux

316. Les transactions inférieures au seuil de 30 000 RUB relevant des catégories exemptées — telles qu'elles sont décrites ci-dessus — ne doivent jamais être identifiées et vérifiées, qu'elles aient fait naître ou pas des soupçons de BC ou de FT. Dans tous les autres cas, les transactions doivent être identifiées en cas de soupçon de BC/FT.

En cas de virement électronique

317. Les virements électroniques ne peuvent être effectués que par des établissements de crédit, des organisations postales et des établissements de crédit non bancaires. Les règles de vigilance à l'égard de la clientèle (DVC) applicables aux relations d'affaires et aux transactions occasionnelles s'appliquent également aux virements électroniques, que ceux-ci revêtent la forme d'un virement bancaire ou d'un transfert de fonds. La poste russe (l'un des organismes assurant des services de virement) a élaboré ses propres directives internes⁸⁶ afin de garantir le respect des règles de DVC.

En cas de doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues

Loi LAB/CFT

318. Les établissements de crédit sont généralement requis de mettre « régulièrement » à jour les informations sur leurs clients (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1, alinéa 3). Aucune clarification supplémentaire n'a été communiquée et les institutions financières interrogées par l'équipe d'évaluation interprètent cette disposition comme requérant une mise à jour périodique (généralement annuelle). Par conséquent, aucune loi ou réglementation n'exige explicitement de veiller à la mise en œuvre des règles de vigilance à l'égard de la clientèle dans ces circonstances.

Mesures de DVC requises

Personnes physiques

319. Pour identifier les personnes physiques, les établissements de crédit sont tenus de collecter les données suivantes : prénom, nom, nom patronymique, date et lieu de naissance, nationalité, numéro du document d'identité, numéro de autorisation de séjour, numéro de autorisation de résidence, adresse et numéro d'identification fiscale. En pratique, les institutions financières se fient aux informations figurant sur les passeports concernant leurs clients de nationalité russe. Afin de réduire le risque d'utilisation de faux passeports et d'accroître l'efficacité des procédures de vérification, les organismes officiels sont tenus de fournir aux entités déclarantes des informations sur les passeports/demandes de passeport blancs ou volés. Afin de mettre cette disposition en œuvre, le MVD compile une liste des numéros des passeports faux ou perdus qu'il envoie aux organes de surveillance à charge pour eux de la faire parvenir aux institutions surveillées. Une base de données des passeports blancs est accessible depuis le site Web du Service fédéral de migration. Concernant les clients étrangers, les institutions financières se fient aux passeports et aux données contenues sur les autorisations de séjour (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1, alinéa 1 et article 9, paragraphe 5).

Personnes morales

Loi LAB/CFT

320. Lorsque le client est une personne morale, la Loi LAB/CFT prévoit que le client et la personne morale ou physique le représentant doivent être identifiés comme si les deux intéressés nouaient une relation d'affaires ou effectuaient une transaction occasionnelle. Cela signifie que, concernant les personnes morales, des informations — relatives au nom, au numéro d'identification fiscale, au numéro d'enregistrement officiel, au lieu d'enregistrement et à l'adresse du siège social du client — seront collectées. La preuve de la constitution de la personne morale est établie par le registre officiel des personnes morales, qui permet de consulter le Système central unifié d'enregistrement (USRLE) auquel toutes les institutions financières ont accès. De plus, l'institution financière concernée doit établir sur quelle base la personne agissant au nom de la personne morale est autorisée à le faire (procuration, contrat, loi, mandat, etc.). Afin d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre, la FTS a

⁸⁶ Ordonnance de la poste russe n° 81-P du 13 mars 2007 « sur l'adoption des formulaires requis pour transférer des fonds monétaires ».

publié une ordonnance⁸⁷ précisant les modalités du dépôt de la demande par la banque et lui octroyant un délai de cinq jours pour satisfaire cette demande. De manière à réduire le risque posé par les sociétés écran éphémères, la FTS procure également aux établissements de crédit un accès à une base de données⁸⁸ répertoriant les adresses généralement utilisées par les bureaux proposant des domiciliations de société⁸⁹ (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1, alinéa 4).

Constructions juridiques

Loi LAB/CFT

321. Le concept de construction juridique est inconnu en droit russe et, par conséquent, la Loi LAB/CFT — ainsi que tous les autres textes légaux — demeure muette sur la question. Les autorités russes n'ont pas indiqué l'attitude que devrait adopter une institution financière confrontée à une construction juridique étrangère désirant nouer une relation d'affaires ou effectuer une transaction occasionnelle. En pratique, les institutions financières avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue n'avaient aucune expérience des relations avec des constructions juridiques.

Représentants autorisés

Loi LAB/CFT

322. La loi n'impose pas spécifiquement aux institutions financières de déterminer si un client agit pour le compte d'un tiers. Cependant, à supposer que cette information devienne disponible, la loi prévoit l'identification de la personne au nom de qui l'opération portant sur des fonds monétaires est réalisée et la collecte des données portant sur le séjour ou l'autorisation de résidence de l'intéressé, ainsi que de son numéro d'identification fiscale et de son domicile. La loi déclare que tout bénéficiaire doit être identifié. Cette disposition semble couvrir les personnes au nom desquelles le client agit. Cependant, elle exige uniquement l'identification du bénéficiaire et ne prévoit pas expressément la vérification du document autorisant le donneur d'ordre à agir au nom du client (Loi LAB/CFT, paragraphe 1, alinéas 2 et 4).

Bénéficiaire effectif

Loi LAB/CFT

323. La traduction anglaise de la Loi LAB/CFT mentionne l'identification obligatoire des « bénéficiaires ». Cette formule ne semble pas, que ce soit en théorie ou en pratique, imposer aux institutions financières d'établir quelles sont les personnes physiques possédant ou exerçant un contrôle *in fine* sur une personne morale. Concernant les seuls établissements de crédit, le Règlement 262-P et la Lettre 92-T (même si ces documents sont en fait d'autres moyens contraignants) contiennent certaines consignes. Dans le Règlement n° 262-P, le « bénéficiaire » est défini comme « la personne en faveur de qui le client agit, notamment sur la base d'un contrat d'agence ou d'un fidéicomis, en exécutant des opérations bancaires et d'autres transactions » (chapitre 1.2) et, dans la Lettre n° 92-T, comme « la personne au bénéfice de qui le client agit » (chapitre 2.1.1). Aucun de ces deux termes ne correspond intégralement à la définition du bénéficiaire effectif au sens du GAFI.

324. L'équipe d'évaluation a entendu des interprétations contradictoires des dispositions relatives au besoin d'identifier « les bénéficiaires ». La majorité des institutions financières avec qui elle s'est

⁸⁷ Ordonnance n° CAE-3-09/325 du 15 juillet 2005 « sur la communication d'informations extraites du registre officiel des personnes morales aux établissements de crédit à la demande de ces derniers ».

⁸⁸ Lettre de la FTS n° 09-1-03/3103 du 16 juin 2006.

⁸⁹ Lesdits bureaux proposent une seule et même adresse permettant d'enregistrer de nombreuses sociétés. Cette pratique est généralement un bon indicateur du caractère fictif des sociétés enregistrées.

entretenu interprètent cette exigence comme imposant l'identification des personnes agissant au nom d'un tiers.

Propriété et structure de contrôle

Établissement de crédit

325. Le Règlement n° 262-P exige des établissements de crédit qu'ils prennent certaines mesures pour identifier les personnes morales, notamment en obtenant des informations sur la structure et la composition de son organe de gestion (annexe 2).

Autres institutions financières

326. L'Ordonnance n° 983-R oblige les institutions financières à prêter une attention particulière à la composition des membres fondateurs, à la structure des organes de gestion de la personne physique et à leurs pouvoirs, ainsi qu'au montant du capital social et appelé autorisé (actions), lorsqu'elles identifient une personne morale. Cette obligation ne saurait être interprétée comme imposant la compréhension de la propriété et de la structure de contrôle du client (Ordonnance n° 983-R, articles 9 et 10).

Personnes qui, in fine, possèdent ou contrôlent le client

Loi LAB/CFT

327. En dehors de l'identification des « bénéficiaires », la Loi LAB/CFT ne contient aucune disposition exigeant formellement l'identification des personnes physiques possédant ou contrôlant *in fine* le client.

328. Les institutions financières avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue semblent ignorer invariablement le concept de bénéficiaire effectif et, apparemment, n'essaient pas d'établir l'identité du propriétaire réel de la personne physique, notamment concernant les clients étrangers. De plus, elles n'établissent pas toujours le lien entre la nécessité de cette identification et les obligations imposées par la Loi LAB/CFT.

Objet de la relation d'affaires

Loi LAB/CFT

329. La Loi LAB/CFT oblige les institutions financières à enregistrer des informations sur « le type de l'opération et ses motifs » (article 7, paragraphe 1, alinéa 4). Il semble que cette obligation pèse uniquement sur les opérations soumises à un contrôle (déclaration) obligatoire. Il s'agit d'une exigence liée à une transaction qui permettra à l'institution financière de comprendre l'objet de la relation d'affaires. Néanmoins, cette exigence ne répond pas à la norme du GAFI, qui se concentre sur la réunion de ces informations dès le début de la relation d'affaires. L'exigence connexe de collecte de données sur l'activité d'un client peut fournir certaines informations complémentaires, mais n'est pas suffisamment spécifique.

Établissements de crédit

330. Concernant les établissements de crédit, le Règlement n° 262-P inclut l'exigence pour les établissements de crédit de réunir des documents et des données expliquant les motifs de l'exécution des opérations bancaires et autres transactions (Règlement n° 262-P, paragraphe 2.1). Cependant, le représentant d'un établissement de crédit avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue n'estime pas que cette exigence le contraigne à obtenir des informations sur les motifs ayant incité le client à ouvrir un compte. Des exigences distinctes sur la vérification de l'objet de la relation d'affaires ont été

énoncées concernant les clients non-résidents des établissements de crédit (voir, plus bas, la sous-section consacrée à la vigilance renforcée).

Autres institutions financières

331. La Décision n° 983-R reprend effectivement la disposition pertinente de la Loi LAB/CFT en recommandant à l'institution financière de réunir des documents attestant « le type et les motifs de l'opération envisagée ». Là encore, cette recommandation ne saurait être assimilée à une exigence spécifique appelant les institutions concernées à déterminer l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.

Vigilance constante

Loi LAB/CFT

332. Aucun texte n'oblige les institutions financières à faire preuve de vigilance constante concernant leurs relations d'affaires. Cependant, la Loi LAB/CFT exige de ces institutions qu'elles mettent « régulièrement » à jour les informations relatives aux clients et aux bénéficiaires. L'intervalle de temps associé à l'emploi de l'adverbe « régulièrement » n'est pas précisé et la formule ne signifie pas nécessairement que des données ou des informations collectées dans le cadre de l'accomplissement du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle seront actualisées (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1, alinéa 3).

Établissements de crédit

333. Le Règlement n° 262-P exige des établissements de crédit qu'ils mettent à jour l'information d'identification « au fur et à mesure des modifications », mais « au moins une fois par an » pour les clients à haut risque et « au moins une fois tous les trois ans » dans les autres cas. Les établissements de crédit avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue semblent respecter ces intervalles. Des mesures complémentaires sont prévues dans la Lettre n° 99-T concernant la détection des transactions inhabituelles.

Autres institutions financières

334. La Décision n° 983-R recommande aux institutions financières de mettre à jour les informations d'identification et de vérification au moins une fois par an (article 11). Une exigence générale impose la réunion de documents corroborant les informations pertinentes (article 6.d). Des mesures complémentaires visent la détection des transactions inhabituelles.

335. L'Ordonnance n° 104 recommande aux institutions financières « de mettre régulièrement à jour » les informations d'identification reçues des clients. Cette procédure doit être répétée au moins tous les ans concernant les clients à haut risque et tous les trois ans concernant les autres clients (article 2.5). De plus, l'article 2.2.1 exige des institutions financières — sans plus de précisions — « qu'elles identifient et étudient leurs clients pendant l'exécution des opérations, conformément à la législation russe ».

336. Concernant les organismes gérant des valeurs mobilières, les informations relatives à chaque client doivent être mises à jour au moins une fois par an (Ordonnance n° 613-R, article 5.1.4).

337. Les établissements de crédit et les institutions financières avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue reconnaissent le besoin de mettre à jour les renseignements relevant des mesures de vigilance à des intervalles définis, mais ne semblent pas — par ailleurs — exercer une vigilance constante (sauf en présence de circonstances imposant la soumission d'une DOS).

338. En pratique, toutes les institutions financières ne vérifient pas couramment la source des fonds, notamment concernant les virements effectués par l'intermédiaire de la poste russe.

Risques relatifs à la clientèle

Vigilance renforcée

Loi LAB/CFT

339. La règle fondamentale en matière de vigilance renforcée est énoncée dans la Loi LAB/CFT, qui prévoit que les exigences en matière d'identification peuvent varier en fonction du niveau de risque d'un client ou d'une transaction. Si ces règles concernent en principe toutes les institutions financières, on peut cependant supposer que seuls les établissements de crédit l'appliquent dans la mesure où aucun autre secteur ne dispose de règles spécifiques complémentaires (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 2).

Établissements de crédit

340. Le Règlement n° 262-P relatif aux établissements de crédit énonce des règles très détaillées en matière de vigilance renforcée concernant les cas supposés comporter des risques élevés. Ces règles sont des exigences minimales et la réglementation déclare explicitement que d'autres opérations peuvent également revêtir un caractère très risqué. Les établissements de crédit ne doivent pas nécessairement faire preuve d'une vigilance renforcée lorsqu'un client ou une transaction remplit l'un des critères. Lesdits critères, en effet, exigent uniquement des établissements intéressés qu'ils évaluent le degré de risque. Les exemples de critère incluent les transactions avec des prêteurs sur gages, des organisateurs de jeux de hasard, des antiquaires, des marchands de meubles, des marchands de voitures, des marchands de pierre et métaux précieux, des agents immobiliers ou des clients ayant des antécédents en matière de schtroumpage [*smurfing*], des opérations bancaires sur Internet et des transactions avec des juridictions n'ayant pas mis en œuvre les Recommandations du GAFI (Règlement n° 262-P, article 2, paragraphe 9, alinéas 1 à 13). Aucune consigne supplémentaire, cependant, ne concerne les mesures complémentaires de vigilance qu'un établissement de crédit doit appliquer. En pratique, les établissements avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue ajoutent leurs propres critères à ceux du règlement. Le seul effet évident de l'affectation d'un client à la catégorie à haut risque réside dans la nécessité de mettre les renseignements relevant des mesures de vigilance concernant l'intéressé à jour au moins une fois par an et dans l'exigence globale de porter une attention particulière « aux transactions présentant un degré (niveau) accru de risque relatif à des fonds monétaires ou à d'autres biens cédés par le client » (Règlement n° 262-P, article 2.10). Concernant les établissements de crédit, des mesures d'identification renforcée sont en vigueur depuis le 30 octobre 2007 concernant les clients non-résidents (les personnes n'étant pas domiciliées fiscalement en Russie)⁹⁰. Avant de nouer une relation d'affaires avec un tel client, l'établissement de crédit doit obtenir toute une série de renseignements complémentaires. L'ouverture du compte ou le début de la relation d'affaires ne pourra avoir lieu qu'avec l'accord du Directeur général de l'établissement de crédit ou d'un agent spécifiquement désigné par ce dernier. Ces dispositions n'étant entrées en vigueur que récemment, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de jauger leur efficacité.

Autres institutions financières

341. Pour les autres institutions financières, l'Ordonnance du Rosfinmonitoring n° 104 énonce également des critères spécifiques concernant les opérations pouvant être considérées comme à haut risque. La liste définit neuf critères généraux à prendre en considération. Cette liste n'est pas exhaustive et chaque institution financière est autorisée à la compléter avec ses propres critères. Le principal impact de cette disposition tient à ce que les renseignements relatifs aux opérations à haut risque seront collectés à un rythme plus fréquent (au moins une fois par an) et à ce que les institutions financières seront tenues d'accorder davantage d'attention aux dites opérations (article 2.5 et annexe 4).

⁹⁰ Lettre de la BdR n° 170-T.

Vigilance simplifiée

Loi LAB/CFT

342. Les institutions financières ne sont pas autorisées à appliquer des mesures de vigilance réduite ou simplifiée, sauf dans des circonstances spécifiques, qui constituent en fait des exemptions à l'obligation générale d'identification et aux règles de DVC et non des règles simplifiées. Les établissements de crédit n'ont pas la faculté de choisir s'il convient ou pas d'appliquer les exemptions dès lors qu'ils estiment que le risque est effectivement accru, dans la mesure où les exemptions aux règles sont obligatoires. La plupart de ces exemptions ont déjà été analysées (voir, plus haut, la section consacrée aux transactions occasionnelles).

343. Aucune règle ne pèse sur les transactions avec des juridictions (ou des résidents desdites juridictions) n'ayant pas mis en œuvre les Recommandations du GAFI. De plus, un soupçon de BC ou de FT ne conduirait pas à une exemption des règles de DVC simplifiée, à moins que ces dernières visent uniquement les opérations de change inférieures au seuil de 15 000 RUB.

Établissements de crédit

344. Il convient de mentionner en outre que, nonobstant ces règles, les organes officiels (à tous les niveaux) n'ont pas besoin d'être identifiés (Règlement n° 262-P, article 1.6). Les établissements de crédit sont autorisés à appliquer des règles simplifiées d'identification des clients dans des circonstances impliquant le transfert de fonds monétaires par une personne physique ou certaines opérations en devises étrangères au profit de personnes physiques. Cet assouplissement des règles ordinaires d'identification du client est interdit en cas de soupçon de BC ou de FT.

345. Les règles de la vigilance renforcée sont moins contraignantes que la Loi LAB/CFT, qui prévoit des exemptions. Globalement, les règles déterminant des exemptions obligatoires et d'éventuelles mesures de vigilance renforcée semblent quelque peu prescriptibles et ne sont pas basées sur une évaluation des risques effectuée par les institutions financières.

Moment de la vérification

Loi LAB/CFT

346. La Loi LAB/CFT est muette concernant le moment de la vérification, ce qui génère une certaine incertitude pour les institutions financières. Hormis les établissements de crédit, aucune institution ne peut en effet se baser sur d'autres exigences supplémentaires spécifiques.

Établissements de crédit

347. Concernant les établissements de crédit, le Règlement n° 262-P déclare que l'identification peut avoir lieu dans un délai de sept jours ouvrés à compter du début de la relation d'affaires ou de l'exécution de la transaction occasionnelle, dès lors qu'il s'avère impossible de procéder immédiatement à cette identification/vérification. De plus, le recours à ces règles assouplies d'identification n'est pas limité aux cas où il est essentiel de ne pas interrompre le déroulement normal de la relation d'affaires et l'exigence de gestion des risques de BC/FT ne joue aucun rôle non plus (Règlement n° 262-P, article 2.8). En pratique, la plupart des établissements de crédit avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue semblent procéder d'abord aux vérifications d'identification avant d'ouvrir un compte.

Absence de conformité aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle

Loi LAB/CFT

348. La Loi LAB/CFT exige des institutions financières qu'elles refusent d'exécuter toute transaction, sauf celles concernant des fonds entrants, en l'absence de présentation des informations d'identification requises. Cette interdiction vise uniquement l'exigence d'identification et aucune règle supplémentaire ne porte sur la non-obtention de détails concernant l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires (article 7.11). Cet article énonce une obligation applicable à l'ensemble des institutions financières, mais — dans la mesure où il vise uniquement les virements électroniques (au sens de la RS. VII du GAFI) — affecte uniquement les établissements de crédit et la poste russe.

Établissements de crédit

349. La Loi LAB/CFT permet aux établissements de crédit de refuser d'ouvrir un compte lorsqu'une personne physique ou morale s'abstient de soumettre des documents d'identité, lorsque les documents soumis sont invalides ou lorsque le client est lié à une activité terroriste (article 7, paragraphe 5.2). Aucun compte ne peut être ouvert au nom d'une banque fictive, d'une personne anonyme ou d'un client (ou de son représentant) ne se présentant pas en personne. Les établissements de crédit ne sont autorisés à refuser une transaction qu'en l'absence de la documentation requise ou si le client est lié à une activité terroriste. Cependant, ces mesures ne s'étendent pas à la réception de fonds entrants, ce qui pourrait constituer une grave omission. En pareilles circonstances, les établissements de crédit sont tenus de soumettre une DOS (article 7, paragraphe 13). La cessation d'une relation d'affaires n'est autorisée que dans certaines circonstances limitées.

350. Aucune règle spécifique ne couvre les institutions financières autres que les établissements de crédit, ce qui semble constituer une grave omission.

351. Les institutions financières avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue se sont déclarées quelque peu frustrées par leur incapacité à fermer des comptes sur la base du risque de BC/FT (sauf en ce qui concerne la clientèle à distance) et l'une d'entre elles a indiqué que d'autres moyens, comme l'augmentation des frais bancaires, seraient utilisés afin de mettre fin à cette relation en cas de soupçon. De même, une institution financière ne peut pas refuser d'ouvrir un compte sur la base du risque de BC/FT et — pour ne pas y être contrainte — peut uniquement demander au client un nombre croissant de documents. L'équipe d'évaluation a appris que l'une des associations bancaires fait pression sur le gouvernement afin qu'il modifie la liste des cas dans qui un établissement de crédit peut refuser d'ouvrir un compte ou fermer un compte existant.

Traitement des clients existants

Loi LAB/CFT

352. La Loi LAB/CFT oblige les institutions financières à « mettre régulièrement à jour » les informations relatives à la clientèle, à savoir les renseignements collectés au début de la relation d'affaires (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 13).

Établissements de crédit

353. Les établissements de crédit sont tenus de mettre à jour les informations relatives à l'identification de leurs clients au moins une fois tous les trois ans. Lorsque le Règlement n° 262-P (article 4.2) est entré en vigueur (le 19 août 2004), les établissements de crédit étaient tenus de mettre en œuvre l'ensemble des obligations de vigilance concernant tous les clients « ayant recours à leurs services » dans un délai d'un an. Les autorités russes considèrent que cette disposition exige l'élargissement du DVC à l'ensemble des clients existants. L'équipe d'évaluation n'a reçu aucune information concernant le respect de cette exigence en pratique.

Autres institutions financières

354. La Décision n° 983-R exige des institutions financières autres que les établissements de crédit de mettre leurs informations d'identification à jour tous les ans (article 11).

Efficacité

355. La Russie dispose, concernant la vigilance à l'égard de la clientèle, d'éléments clés clairement énoncés par la législation et la réglementation, tandis que certains éléments sont couverts par d'autres moyens contraignants. Cependant, la situation générale est quelque peu compliquée, dans la mesure où une partie des éléments — comme la vigilance renforcée ou simplifiée — paraissent incohérents. De plus, certains facteurs ne s'appliquent pas à l'ensemble des institutions financières et les éléments les plus complets concernent uniquement les établissements de crédit. Les autorités ont recours à des lettres et des décisions ad hoc pour clarifier certaines questions, mais l'incertitude demeure — parmi les organismes surveillés — concernant les mesures absolument obligatoires.

356. Certaines institutions financières appliquent leurs propres normes (plus contraignantes) ; c'est notamment le cas de celles qui font partie d'un groupe plus large. Si cette pratique accroît selon certains l'efficacité des organismes intéressés, il n'empêche qu'elle est le résultat de la politique d'un groupe spécifique et non d'une interprétation des mesures énoncées dans la législation et les lignes Directrices en vigueur.

357. Les questions particulièrement préoccupantes englobent l'approche inégale entre les institutions financières en matière d'identification des personnes physiques possédant ou contrôlant *in fine* la personne morale cliente et les exigences incohérentes en matière de vigilance constante (sauf pendant une certaine période de temps). De plus, rares sont les institutions qui établissent l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires et se concentrent sur des critères liés aux transactions (une approche indispensable pour déterminer les cas dans qui une DOS doit être impérativement envoyée).

358. Les institutions financières avec qui l'équipe d'évaluation s'est entretenue se déclarent extrêmement frustrées concernant les règles carrément prescriptives applicables aux situations où elles peuvent refuser d'ouvrir un compte ou d'effectuer une transaction, ainsi qu'aux cas où elles peuvent fermer un compte existant (sauf concernant les relations n'impliquant pas la présence physique du client). À l'heure actuelle, les institutions financières ont recours à d'autres moyens (tels que l'augmentation des frais ou la demande de documents supplémentaires) pour gérer des situations qu'elles perçoivent comme comportant un risque élevé de BC/FT.

359. Le renforcement des consignes en matière d'évaluation du risque (et notamment des mesures à prendre pour réduire ce risque) permettrait de se départir de l'approche fondée uniquement sur l'exigence de soumettre des DOS et accroîtrait indubitablement l'efficacité des règles de vigilance à l'égard de la clientèle.

360. L'existence de « sociétés écran éphémères » soulève également des préoccupations (d'ailleurs partagées par les autorités russes). Les mesures visant à renforcer les obligations d'identification de ces sociétés permettraient de combler une lacune potentielle du système et rendraient le secteur financier moins vulnérable.

Autres moyens contraignants (efficacité)

361. Une partie des dispositions du Règlement de la BdR n° 262-P (qui est considéré comme un autre moyen contraignant) comble partiellement les lacunes de la législation ou de la réglementation relative aux établissements de crédit, notamment en cas de doute quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification précédemment obtenues et vise la détermination des cas dans qui un client agit au nom d'un tiers. Ces dispositions contribuent, selon certains, à accroître l'efficacité du système.

Recommandation 6 (personnes politiquement exposées)

362. Il a fallu attendre janvier 2008⁹¹ pour que les autorités russes mettent en œuvre des exigences spécifiques concernant les personnes politiquement exposées (PEP). Il s'agissait d'une omission surprenante dans un pays qui, selon le NASP, identifie la corruption (en tout cas au niveau national) et l'activité financière de ressortissants étrangers comme des sujets de préoccupation. De plus, le Président de la Fédération a reconnu — dans son discours à la nation de 2006 — le problème de la corruption (pour plus de détails sur la corruption, voir plus haut la section 1).

363. En novembre 2007, la Douma et le Conseil de la Fédération ont approuvé des amendements à la Loi LAB/CFT visant spécifiquement les PEP. Ces dispositions n'étant entrées en vigueur qu'en janvier 2008, l'équipe d'évaluation n'a pas été à même de jauger leur efficacité.

364. Les nouvelles dispositions obligent les institutions à prendre des mesures pour identifier les clients étant « des agents publics étrangers ». Ce terme n'est pas défini dans la loi. Avant le 15 janvier 2008, des consignes avaient été distribuées à toutes les institutions financières concernant l'applicabilité en l'occurrence de la définition des agents publics contenus dans la Convention des Nations Unies contre la corruption : un instrument ratifié par la Russie et considéré comme faisant partie du système juridique de ce pays. Ces consignes étaient affichées sur le site Web du Rosfinmonitoring, et visaient « toute personne occupant une fonction législative, exécutive/administrative ou judiciaire ». La BdR a publié une lettre informant les établissements de crédit de cette définition des agents publics étrangers⁹². L'Association des banques russes a également publié des consignes sur la définition des agents publics étrangers, mais aucune version anglaise de ce texte — qui s'adresse uniquement au secteur privé — n'a été communiquée, de sorte que sa teneur n'a pas pu être vérifiée. Cependant, comme indiqué sur le site Web du Rosfinmonitoring, la définition s'étend uniquement aux agents publics étrangers « occupant » un poste ou « exerçant » une fonction publique. La définition du GAFI s'étend aux personnes « occupant ou ayant occupé » des fonctions publiques. De plus, l'exigence ne vise pas le bénéficiaire effectif. Les relations d'affaires avec des agents publics étrangers ne peuvent être établies qu'avec l'aval du Directeur de l'institution financière (article 7, paragraphe 1.3, alinéa 2). Cependant, cette disposition ne paraît s'appliquer qu'aux situations dans lesquelles une institution noue une relation d'affaires et n'englobe donc pas les clients existants dont il est apparu par la suite qu'ils sont en fait des PEP.

365. Les institutions financières sont tenues d'établir « la source des fonds monétaires ou des autres avoirs des agents publics étrangers » (article 7, paragraphe 1.3, alinéas 4 et 5). En l'absence de consignes supplémentaires, il est difficile de savoir si cette disposition vise à inclure la source du patrimoine de l'intéressé.

366. Les informations relatives aux agents publics étrangers doivent être mises à jour « sur une base permanente » et les institutions sont tenues de porter une attention accrue aux opérations effectuées par ou pour le compte de ces personnes, de leur conjoint ou de membres de leur famille proche (article 7, paragraphes 1.4 et 5). Les autorités russes considèrent que l'exigence « d'attention plus grande aux transactions » est supposée garantir la vérification des transactions impliquant des PEP. Les dispositions pertinentes n'étaient pas encore entrées en vigueur au moment des visites sur place et, en l'absence de toute autre consigne, il n'est pas possible de confirmer les mesures que les institutions sont tenues de prendre afin de se conformer à cette partie de la loi.

Éléments complémentaires

367. Les exigences mentionnées plus haut n'ont pas été élargies aux PEP nationales.

⁹¹ La Loi LCB/FT a été amendée en novembre, mais n'est entrée en vigueur dans sa nouvelle version que le 15 janvier 2008.

⁹² Lettre de la BdR n° 8-T du 18 janvier 2008.

368. La Russie a signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption le 10 décembre 2003 et le 8 mars 2006 respectivement.

Recommandation 7 (correspondant bancaire et autres relations similaires)

Établissements de crédit

369. Les relations de correspondant bancaire avec d'autres banques sont régies par la Loi LAB/CFT, la Loi sur le système bancaire, le Règlement n° 262-P et la Directive n° 1317-U. La relation de correspondant bancaire n'est autorisée qu'avec les banques établies dans une juridiction dotée d'un organe de surveillance permanent ; de plus, la banque correspondante elle-même ne doit entretenir des relations de correspondant qu'avec des banques de ce type. Les banques russes sont tenues de traiter leurs relations de correspondant bancaire comme des relations avec des clients non-résidents ordinaires et de demander tous les documents que les personnes morales doivent fournir pour ouvrir un compte en Russie (voir plus haut, dans la même section, l'analyse de la Recommandation 5). Même si cette information peut généralement permettre aux établissements de crédit de comprendre la nature des activités de l'institution concernée, aucune disposition spécifique n'exige des banques russes qu'elles évaluent, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de sa surveillance. Les autorités russes considèrent que la liste des Etats et territoires offshore publiée par la BdR est un indicateur de la qualité de la surveillance. Les banques russes ne sont pas non plus tenues de déterminer si la banque correspondante a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention — menée par l'autorité de surveillance nationale compétente — ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. En revanche, elles sont tenues d'exiger des informations sur le système de LAB/CFT de la banque correspondante, sans pour autant être obligées de déterminer si ce système est adéquat et efficace. Un régime spécial a été mis en place concernant les relations de correspondant avec des banques établies dans des juridictions offshore. En pareil cas, la banque étrangère est traitée comme un client à haut risque⁹³. De plus, les relations de correspondant avec les banques de nombreuses autres juridictions⁹⁴ ne sont autorisées que si l'autre banque dispose d'un capital minimum de 100 millions d'EUR (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphes 5 et 5.1 ; Loi sur le système bancaire, article 28 ; Règlement n° 262-P ; article 3.4 ; Directive n° 1317-U).

370. La relation de correspondant bancaire doit être approuvée par le Directeur de la banque ou par l'un des employés habilités par celui-ci. Les responsabilités respectives de chaque institution en matière de LAB/CFT n'ont pas besoin d'être décrites dans un document, mais les autorités russes ont informé l'équipe d'évaluation qu'à leur avis les responsabilités des banques nationales sont explicitement définies dans la Loi LAB/CFT. Même si cette analyse est fondée en principe, elle suppose que la banque correspondante comprenne le cadre juridique russe, ce qui fait peser le risque d'interprétations erronées. De plus, cette approche ne saurait en rien résoudre les problèmes concrets n'ayant pas été envisagés par les rédacteurs de la loi.

371. Les autorités russes ont déclaré que les banques nationales ne sont pas autorisées à fournir des comptes de passage, dans la mesure où l'Instruction n° 28-I de la BdR ne leur confère pas spécifiquement ce pouvoir. Le système réglementaire russe applicable au secteur financier est plutôt descriptif concernant les types de comptes bancaires pouvant être ouverts. L'Instruction n° 28-I de la BdR ne se contente pas d'énoncer les différents types de comptes envisageables, mais décrit en détail les procédures d'ouverture correspondantes. Les autorités considèrent que l'ouverture d'un compte de passage serait analysée comme une violation de cette instruction et entraînerait une sanction pour

⁹³ Les juridictions concernées sont : Chine ; Chypre ; Guernesey (y compris Sark) ; Hong Kong, Chine ; Île de Man ; Irlande (Dublin et Shannon) ; Jersey ; Luxembourg ; Malte ; Singapour ; et Suisse.

⁹⁴ Andorre ; Anguilla ; Antigua-et-Barbuda ; Antilles néerlandaises ; Aruba ; Bahamas ; Bahreïn ; Barbade ; Belize ; Bermudes ; Brunéi Darussalam ; Comores (Îles Anjouan) ; Costa Rica ; Djibouti ; Dominique ; Emirats arabes unis ; Etats-Unis (Delaware et Wyoming, Puerto Rico et Iles Vierges) ; Gibraltar ; Grenade ; Îles Caïman ; Île Cook ; Îles Marshall ; Îles Turks et Caïque ; Îles Vierges britanniques ; Liban ; Libéria ; Liechtenstein ; Macao, Chine ; Malaisie (Île Labuan) ; Maldives ; Maurice ; Monaco ; Montenegro ; Montserrat ; Nauru ; Niue ; Palau ; Portugal (Madère) ; Saint-Kitts-et-Nevis ; Saint-Vincent-et-les-Grenadines ; Sainte-Lucie ; Samoa occidentales ; Seychelles ; Sri Lanka ; Tonga et Vanuatu.

l'établissement de crédit ayant ouvert un tel compte. Nul ne sait avec certitude si cette disposition n'a jamais été utilisée.

Efficacité

372. Bien que la Loi LAB/CFT et les instructions de la BdR forment un cadre général, les mesures qu'une banque russe doit prendre pour évaluer l'efficacité des contrôles LAB/CFT d'une banque correspondante (afin d'être en mesure de comprendre les responsabilités respectives de chaque institution) paraissent lacunaires. Certes, le risque de voir leur réputation ternie et de courir des risques économiques incite la plupart des établissements de crédit à prendre des dispositions pour enquêter sur les institutions avec qui ils comptent établir des relations de correspondant bancaire ; il n'empêche que les exigences applicables n'énumèrent pas un ensemble complet de mesures visant à limiter les risques inhérents à ce type de relations. L'une des banques russes les plus actives au niveau international a confié à l'équipe d'évaluation qu'elle n'était pas avertie du régime spécial visant les relations de correspondant bancaire avec des institutions établies dans des juridictions offshore. En pratique, il apparaît que les comptes de passage n'existent pas en Russie.

Recommandation 8 (nouvelles technologies)

Nouvelles technologies de paiement

373. Les institutions financières ne sont pas spécialement tenues de disposer d'une politique ou de prendre les mesures nécessaires pour prévenir une utilisation abusive des nouvelles technologies de paiement aux fins de BC ou de FT, sauf en ce qui concerne certaines exigences applicables aux établissements de crédit et relatives aux opérations bancaires sur Internet (voir plus bas).

Clientèle à distance

374. Les exigences en matière de relations d'affaires ou de transactions avec la clientèle à distance visent presque exclusivement les opérations bancaires sur Internet. Concernant les autres secteurs, la question est tout juste effleurée, notamment sous l'angle des règles internes devant être mises en place pour détecter les DOS (Ordonnance n° 104, annexe 2, paragraphes 5 et 9).

375. La Loi LAB/CFT énonce l'interdiction générale pour les établissements de crédit d'ouvrir des comptes au nom de personnes physiques hors de la présence du client ou de son représentant (article 7, paragraphe 5). Cette approche exclut le recours à des moyens d'identification à distance de l'identité du client. Cependant, les conversations de l'équipe d'évaluation avec les représentants d'institutions financières actives dans les secteurs de la banque et des valeurs mobilières ont révélé l'incidence croissante des opérations bancaires et boursières sur Internet.

376. Aux yeux des établissements de crédit, les opérations bancaires sur Internet sont considérées comme un type d'activité à haut risque exigeant une analyse des risques et éventuellement des mesures de vigilance renforcée ou bien l'envoi d'une DOS. De plus, toutes les personnes jouissant du droit de signature ou du droit d'accéder au compte doivent être traitées comme des titulaires de compte, notamment sous l'angle des exigences relatives à l'identification. Afin de réduire encore davantage les risques, la BdR a demandé aux établissements de crédit d'insérer des clauses de gestion du risque dans tous les contrats visant la fourniture de services bancaires (à distance) par Internet. Ces clauses doivent inclure le droit de l'établissement de crédit de mettre fin à une relation d'affaires dès lors que des opérations inhabituelles sont effectuées à distance, notamment par des clients non ressortissants (ou n'étant pas domiciliés fiscalement en Russie). Le personnel de surveillance de la BdR a reçu l'instruction d'accorder une attention particulière aux services bancaires à distance et a décrit à l'équipe d'évaluation la procédure d'inspection détaillée des banques proposant ce type de services (Règlement n° 262-P, paragraphe 2.9.11 ; Instruction n° 28-I, paragraphe 1, alinéas 7 et 8 ; Lettres de la BdR n^{os} 44-T, 60-T, 115-T et 170-T).

377. Aucune autre mesure n'a été prise et aucune nouvelle technologie (émergente) de paiement n'a été étudiée afin d'évaluer les risques éventuels que celle-ci comporte. De plus, force est de constater l'absence totale de mesures importantes visant des secteurs autres que le secteur bancaire, notamment celui des valeurs mobilières ou des assurances. Le secteur financier russe poursuivant sa croissance, des mesures supplémentaires — applicables à toutes les institutions financières — devraient être édictées.

3.2.2 *Recommandations et commentaires*

378. La Russie est dotée d'un cadre général en matière de vigilance à l'égard de la clientèle, qui reprend plusieurs des critères énoncés dans les Recommandations du GAFI. Cependant, ce cadre comporte plusieurs lacunes importantes qu'il conviendrait de combler. Les mesures relatives aux PEP sont incomplètes et devraient être renforcées d'urgence ; de même, il conviendrait de renforcer les dispositions visant les relations de correspondant bancaire afin de garantir une approche cohérente. Bien que le secteur financier russe soit relativement nouveau, des mesures plus volontaristes devraient être adoptées afin d'énoncer des exigences susceptibles d'atténuer l'effet nocif des nouvelles technologies sur le régime LAB/CFT. Les recommandations spécifiques dans ce domaine s'établissent comme suit :

Recommandation 5

379. Concernant la Recommandation 5, la Russie devrait veiller à ce que les questions suivantes soient couvertes par une loi ou un règlement :

- interdiction spécifique de maintenir un compte existant sous un nom fictif,
- obligation de vigilance à l'égard de la clientèle en présence d'un soupçon de blanchiment de capitaux, sans tenir compte des exemptions éventuelles,
- application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en cas de doute concernant la véracité des données d'identification du client obtenues précédemment,
- obligation d'identifier le bénéficiaire effectif et, en particulier, d'établir l'identité de la personne physique possédant ou contrôlant *in fine* la personne morale au nom de qui un compte doit être ouvert,
- obligation de faire preuve d'une vigilance constante.

380. De plus, les questions suivantes devraient être réglées par une loi, un règlement ou un autre moyen contraignant :

- obligation pour les institutions financières autres que les établissements de crédit de comprendre la propriété ou la structure de contrôle de la personne morale concernée,
- obligation de déterminer l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires,
- obligation de procéder à l'identification à un certain moment,
- conséquences du non-respect de l'obligation de vigilance.

381. En outre, la clarification des exigences relatives à la vigilance améliorée ou simplifiée serait bénéfique, notamment en ce qui concerne les exemptions dans des situations liées à des transactions occasionnelles. Cette approche floue, en effet, n'est pas conforme aux Recommandations du GAFI, qui envisagent une vigilance réduite dans les circonstances appropriées. Il serait utile de communiquer aux institutions financières des consignes supplémentaires relatives aux constructions juridiques étrangères.

382. Il conviendrait de renforcer le lien, dans la Loi LAB/CFT, entre le besoin de déterminer si un client agit au nom d'un tiers et l'exigence de collecte de données d'identification de manière à clarifier le régime. Il serait également utile, concernant la Loi LAB/CFT, d'expliquer le terme « bénéficiaire effectif » et les mesures que les institutions financières sont tenues de prendre.

383. Il serait aussi utile de communiquer aux institutions financières des consignes supplémentaires sur la manière de vérifier que les constructions juridiques sont identifiées de manière appropriée au fur et à mesure de la croissance et de l'internationalisation du secteur financier.

Recommandation 6

384. Dans la mesure où les exigences énoncées dans l'amendement à la Loi LAB/CFT n'étaient pas encore en vigueur au moment des visites sur place et où un certain doute subsistait sur la question de savoir si des consignes supplémentaires seraient publiées par les autorités de surveillance, l'équipe d'évaluation n'a pas pu se faire une idée précise de la portée intégrale des nouvelles dispositions. Cependant, elle recommande de communiquer des consignes supplémentaires concernant les exigences en matière de gestion de clients existants dont il s'avère qu'ils sont des agents publics étrangers, l'identification de l'origine de leur patrimoine et l'application de mesures de vigilance renforcée. De même, les mesures devraient s'étendre au bénéficiaire effectif : compte tenu des préoccupations énoncées dans le NASP et par le Président de la Fédération de Russie concernant la nature endémique de la corruption dans ce pays, l'équipe d'évaluation recommande également d'envisager l'élargissement des dispositions aux PEP russes.

Recommandation 7

385. Concernant la Recommandation 7, tous les critères pertinents devraient être énoncés dans une loi, un règlement ou un autre moyen contraignant, notamment la nécessité de comprendre l'objet des activités de la banque correspondante et de déterminer si le système LAB/CFT de celle-ci est adéquat et efficace. L'exigence de description dans un document des responsabilités respectives des deux banques concernées en matière de LAB/CFT devrait également être couverte et la Russie devrait envisager de conférer un caractère plus formel à l'interdiction des comptes de passage.

Recommandation 8

386. La Russie devrait examiner les exigences limitées en vigueur (qui visent généralement les opérations bancaires à distance) et adopter des mesures appropriées sur la base de cet examen. Cette approche est particulièrement importante dans un secteur financier connaissant une croissance rapide.

3.2.3 Conformité avec les Recommandations 5 à 8

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 5	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune interdiction spécifique de maintien de comptes ouverts sous un nom fictif. • Aucune obligation de vigilance en cas de soupçon de BC/FT lorsque l'une des exemptions prévues par l'article 7, paragraphe 1.1, de la Loi LAB/CFT s'applique. • Aucune exigence légale ou réglementaire concernant les cas où des doutes se font jour sur la véracité des données d'identification. • Manque de clarté et d'efficacité concernant les exigences en matière d'identification du bénéficiaire effectif. • Manque de clarté concernant l'obligation de vigilance constante. • Absence d'exigences explicites concernant la détermination de l'objet et de la nature envisagée de la relation d'affaires. • Doutes concernant la clarté et l'efficacité des exigences en matière de

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>vigilance réduite ou renforcée.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moment de la vérification : absence de mesures concernant les institutions financières autres que les établissements de crédit. • Non-respect de l'obligation de vigilance : les mesures applicables aux institutions financières autres que les établissements de crédit visent uniquement l'identification.
R. 6	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Définition des PEP ne s'étendant pas aux personnes <u>ayant</u> occupé des fonctions publiques. • Aucune exigence de l'aval de la haute direction concernant la conservation du compte des personnes dont il s'avère par la suite qu'elles sont politiquement exposées. • Manque de clarté concernant l'établissement de l'origine du patrimoine et l'obligation d'une vigilance renforcée constante. • Silence sur la question du bénéficiaire effectif. • Absence d'informations concernant l'efficacité.
R. 7	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune exigence spécifique concernant la compréhension de la nature des activités de l'institution cliente ou la vérification de la qualité de sa surveillance. • Aucune exigence visant à vérifier que l'institution cliente n'a jamais fait l'objet d'une enquête ayant trait au BC/FT. • Aucune exigence spécifique visant à porter un jugement sur l'efficacité du système de LAB/CFT de l'institution cliente.

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 8	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les exigences relatives aux nouvelles technologies concernent uniquement les opérations bancaires sur Internet. • Aucune exigence sur les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties, sauf en ce qui concerne les établissements de crédit.

3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R. 9)

3.3.1 Description et analyse

387. En vertu de la Loi LAB/CFT, toutes les institutions financières sont tenues d'identifier leurs clients. Si aucune disposition n'autorise les institutions financières à faire confiance à un tiers pour appliquer les procédures requises d'identification ou apporter des affaires, aucune disposition non plus n'interdit le recours à des tiers. Néanmoins, l'article 5, paragraphe 7, de la Loi LAB/CFT interdit spécifiquement aux établissements de crédit d'ouvrir un compte au nom d'une personne physique hors de la présence de l'intéressé ou de son représentant : les établissements de crédit, par conséquent, se voient donc interdire de fait de recourir à des tiers pour procéder à l'identification d'une personne physique ou pour apporter des affaires.

3.3.2 Recommandations et commentaires

388. Compte tenu du texte de la loi et de l'opinion de l'équipe d'évaluation selon qui les institutions financières comprennent généralement et respectent les dispositions légales interdisant le recours à des tiers pour vérifier l'identité d'un client ou apporter des affaires, la Recommandation 9 ne semble pas s'appliquer au système russe.

389. Dans la mesure où la loi n'interdit pas explicitement le recours à des tiers, l'équipe d'évaluation recommande à la Russie d'amender la Loi LAB/CFT afin de déclarer clairement que les institutions

financières ne sont pas autorisées à recourir à des tiers pour vérifier l'identité d'un client ou pour apporter des affaires.

3.3.3 Conformité avec la Recommandation 9

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 9	NA	<ul style="list-style-type: none">• Cette Recommandation n'est pas applicable (les institutions financières ne sont pas légalement autorisées à recourir à des intermédiaires ou à des tiers).

3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R. 4)

3.4.1 Description et analyse

390. La Loi LAB/CFT vise clairement à garantir qu'aucun texte de loi relatif au secret ou à la confidentialité ne puisse entraver ou empêcher la mise en œuvre des Recommandations du GAFI. L'équipe d'évaluation n'a pas détecté d'obstacle pratique à l'accès à l'information ou au partage de celle-ci — entre les institutions déclarantes et les autorités compétentes, entre les autorités compétentes nationales ou internationales (à condition que des protocoles d'entente ou des accords internationaux en ce sens aient été conclus) ou entre des institutions financières — lorsque celui-ci est requis concernant des relations de correspondant bancaire ou des virements transfrontaliers. L'équipe d'évaluation a également relevé que les autorités de surveillance semblent disposer d'un accès approprié, en pratique, à des informations généralement protégées par des dispositions relatives au secret financier mais indispensables en l'occurrence pour s'acquitter de leur devoir de vigilance en matière de LAB/CFT.

391. À l'exception du FISS, toutes les autorités de surveillance disposent de l'autorité légale requise pour ne pas tenir compte des dispositions relatives au secret financier⁹⁵. La Loi sur l'assurance (article 30, paragraphe 5) exonère spécifiquement les compagnies d'assurances de l'obligation de fournir des informations protégées par le secret bancaire à leurs autorités de surveillance. Les autorités russes ont fait valoir que cette exemption vise à refléter la répartition des responsabilités en matière de surveillance entre le FISS (responsable des compagnies d'assurances) et la BdR (responsable de la surveillance des établissements de crédit dont les dépôts sont garantis par l'Autorité russe de garantie des dépôts). La raison expliquant cette exemption légale est claire et l'équipe d'évaluation ne considère pas que cette exemption réduise la capacité du FISS à obtenir les informations requises pour s'acquitter de ses obligations de surveillance ; en outre, d'autres moyens contraignants confèrent au FISS le pouvoir de réclamer toute information sans tenir compte des dispositions relatives au secret financier.

⁹⁵ BdR : Loi sur la BdR (« Pour s'acquitter de ses fonctions, la BdR jouit du droit de demander et de recevoir des établissements de crédit l'information nécessaire sur leurs activités conformément à la liste établie par le Conseil d'administration et d'exiger des explications sur l'information reçue. »). FSFM : Loi sur les marchés de valeurs mobilières, article 44, paragraphe 7 (« Envoyer des ordres contraignants aux émetteurs et aux participants professionnels au marché des valeurs mobilières — et également à leurs OAR — afin qu'ils soumettent les documents requis pour le règlement des questions relevant de la compétence de l'organe exécutif fédéral »). Ordonnance du FSFM n° 07-108/PZ-N (article 3, paragraphe 4, alinéas 3 à 6) (« Un inspecteur peut demander à l'institution inspectée qu'elle communique tous les documents requis aux fins de l'inspection. »). Loi sur les fonds d'investissement (« Réclamer les informations — y compris des informations dont l'accès est soit limité, soit restreint en vertu de la loi fédérale — ainsi que les explications et les documents nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. ». Règlement du gouvernement n° 317 (article 6.1) (« Exiger et obtenir — dans le cadre de la procédure prévue — les informations requises par le processus de prise de décision sur les questions relevant de la compétence du Service. »). FISS : Règlement du gouvernement n° 330 sur le FISS, article 6.2 (« Exiger et obtenir les informations nécessaires pour prendre des décisions sur les questions relevant de la compétence du Service. »). ROSCOM : Décision du gouvernement n° 110, article 7(d) (« Exiger à titre gracieux des organes exécutifs fédéraux et de leurs bureaux régionaux, des organes exécutifs des sujets fédéraux, ainsi que des organes des collectivités locales et des personnes exerçant leurs activités dans le domaine de la communication, les données et le matériel nécessaires à l'exercice de ses fonctions de contrôle et de surveillance par le Service fédéral pour la surveillance dans le domaine des communications. »).

392. La Loi LAB/CFT est quelque peu imprécise dans sa définition de l'autorité compétente et pourrait affaiblir la position de la Russie en cas de contestation juridique par des institutions financières arguant d'une violation du secret bancaire. La Loi LAB/CFT prévoit que la soumission d'informations sur toutes les opérations faisant l'objet d'une déclaration obligatoire ou d'une DOS par l'ensemble des institutions financières à « l'organe autorisé » ne saurait constituer une violation des lois pertinentes relatives au secret. L'Ordonnance gouvernementale n° 186⁹⁶ prévoit spécifiquement que « l'organe autorisé » est le Rosfinmonitoring et que divers règlements et directives promulgués par la BdR et le FSM corroborent cette interprétation restrictive. En fonction de l'interprétation juridique, les autorités de surveillance (autres que le Rosfinmonitoring) recevant des informations — en vertu de la Loi LAB/CFT — en provenance directe des entités déclarantes pourraient violer ou pas les dispositions relatives au secret financier. Néanmoins, la Loi LAB/CFT permet aux autorités fédérales, y compris la BdR, de communiquer des informations sur demande au Rosfinmonitoring sans violer aucune loi relative au secret.

393. Le partage de renseignements entre des entités privées (y compris les institutions financières) est interdit, sauf dans certaines circonstances précises telles qu'elles sont énoncées par la Loi sur les données à caractère personnel⁹⁷. L'article 6 de cette loi prévoit que le consentement d'un particulier n'est pas nécessaire pour partager des données à caractère personnel le concernant lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :

- une loi fédérale précise la justification de l'obtention des données à caractère personnel, le groupe de personnes dont les données seront traitées et les pouvoirs des opérateurs ayant obtenu ces données ;
- un accord prévoyant l'obtention des données à caractère personnel concernant une partie est exécuté ;
- les données à caractère personnel peuvent être partagées lorsque des opérateurs postaux exigent de telles données pour délivrer du courrier ou lorsque des opérateurs de télécommunications exigent des données de ce type pour régler le paiement des services fournis.

394. Les exigences en matière de partage de renseignements entre les institutions financières et la poste russe étant énoncées dans une loi fédérale (la Loi LAB/CFT), les personnes morales privées sont légalement autorisées à échanger des informations à caractère personnel dans ce contexte dès lors qu'une des conditions énumérées dans cette loi est vérifiée.

395. La CRF et tous les organismes officiels participant à la lutte contre le BC/FT sont tenus de ne fournir des informations aux autorités internationales compétentes que sur la base d'un accord bilatéral ou multilatéral (voir la section 6 du présent rapport).

Effacité

396. La CRF et les organes de surveillance, à l'exception du FISS, disposent des pouvoirs juridiques appropriés et requis pour passer outre aux dispositions relatives à la confidentialité dans toutes les situations soulevant des préoccupations sous l'angle du BC/FT. En dépit de l'exemption dont bénéficie le FISS en vertu de la loi, tous les organes de surveillance semblent faire usage de ces pouvoirs régulièrement et sur une base appropriée. Les institutions financières, y compris les compagnies d'assurances, semblent parfaitement connaître les scénarios dans qui les craintes en matière de BC/FT l'emportent sur les dispositions relatives à la confidentialité et témoignent de la ferme volonté de se conformer aux exigences pertinentes en matière de déclaration.

⁹⁶ Ordonnance gouvernementale n° 186 « sur les questions intéressant le Rosfinmonitoring », paragraphe 1.

⁹⁷ Loi fédérale n° 152-FZ « sur les données à caractère personnel », 27 juillet 2006.

3.4.2 *Recommandations et commentaires*

397. L'équipe d'évaluation recommande aux autorités russes de dissiper l'incertitude concernant la définition du terme « organe autorisé » — tel qu'il est utilisé dans la Loi LAB/CFT — afin de couvrir l'ensemble des organes de surveillance.

3.4.3 *Conformité avec la Recommandation 4*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notion de conformité
R. 4	C	<ul style="list-style-type: none">• Cette Recommandation est intégralement respectée.

3.5 **Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R. 10 et RS. VII)**

3.5.1 *Description et analyse*

Recommandation 10 (conservation des documents)

398. L'article 7 de la Loi LAB/CFT exige uniquement des institutions financières qu'elles conservent les documents et les données relatifs aux transactions faisant l'objet d'une déclaration obligatoire ou d'une DOS pendant un délai d'au moins cinq ans à compter de la cessation de la relation d'affaires. Les informations suivantes doivent accompagner les pièces se rapportant aux transactions conformément aux règles de conservation :

- type et objet de la transaction,
- date et montant de la transaction,
- informations visant l'identité de la personne morale ou physique ayant donné l'ordre de la transaction,
- informations visant l'identité du bénéficiaire ayant donné l'ordre de la transaction,
- informations visant l'identité du représentant ayant donné l'ordre de la transaction au nom du client,
- informations visant le destinataire de la transaction.

399. La Loi sur la comptabilité⁹⁸ exige de toutes les organisations installées en Russie, ainsi que de leurs agences et de leurs bureaux de représentation à l'étranger, qu'elles conservent l'ensemble des pièces comptables originales (y compris les pièces se rapportant aux transactions), les livres de comptes et l'information relative au bilan comptable pendant au moins cinq ans à compter de leur création (article 7). Cependant, ces dispositions n'imposent pas la conservation des documents pendant au moins cinq ans à compter de la cessation d'une relation d'affaires. La Loi sur la comptabilité ne précise pas non plus les composantes des transactions devant faire l'objet d'un document conservé.

400. Alors que la Loi LAB/CFT et la Loi sur la comptabilité énoncent les exigences en matière de conservation des pièces se rapportant aux transactions, la Loi fédérale n° 125-FZ sur l'archivage impose à toutes les organisations nationales de conserver certains documents pendant un délai précis. L'article 6, paragraphe 3, de cette loi autorise le Service fédéral des archives à établir la liste des documents spécifiques et des exigences de conservation correspondantes. Cette liste — qui a force de règlement — mentionne spécifiquement la correspondance bancaire et exige des organisations qu'elles conservent cette correspondance pendant cinq ans, sans préciser si ce délai court à partir de l'établissement des documents correspondants ou de la cessation de la relation d'affaires. L'obligation

⁹⁸ Loi fédérale n° 129-FZ « sur la comptabilité ».

de conserver des livres de comptes est considérée comme couverte par l'exigence de conservation des pièces comptables énoncées dans la Loi sur la comptabilité (mais uniquement pendant un délai de cinq ans à compter de leur création). La Loi LAB/CFT (article 7, paragraphe 4) exige des institutions financières qu'elles conservent tous les renseignements relevant des mesures de vigilance pendant au moins cinq ans à compter de la cessation de la relation d'affaires.

Reconstitution des transactions

401. La Lettre n° 99-T, publiée par la BdR, informe les établissements de crédit que les pièces se rapportant aux transactions soumises à des exigences de rétention, ainsi que les autres documents et éléments de la correspondance bancaire, peuvent servir de preuve dans une procédure pénale, civile ou d'arbitrage, tandis que la Recommandation du gouvernement n° 983-R communique cette information aux institutions financières autres que les établissements de crédit. L'Ordonnance du Rosfinmonitoring n° 104 sur les procédures de contrôle interne demande à toutes les institutions financières autres que les établissements de crédit d'enregistrer l'ensemble des informations liées aux transactions, de manière à ce que les détails pertinents (y compris le montant de la transaction, sa devise et des renseignements concernant les participants) puissent servir de preuve dans une procédure pénale, civile ou d'arbitrage. En vertu de la Résolution n° 613-P du FSFM, les participants au marché des valeurs mobilières doivent être en mesure de reproduire l'intégralité des données disponibles sur une opération enregistrée, à tout moment, au cas où cette information s'avérerait nécessaire dans le cadre d'une enquête criminelle.

Accès en temps voulu

402. La Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 7, confère au gouvernement et à la BdR (concernant les établissements de crédit) le pouvoir de déterminer la procédure selon laquelle les institutions financières doivent communiquer des informations aux organes de surveillance. Chaque organe de surveillance a publié des ordonnances d'application des règlements et autres instructions, de manière à préciser les modalités de la communication de l'information par ces entités aux organes de surveillance, soit dans le délai prévu par l'équipe d'inspection soit dans un délai général (par exemple, le FSFM accorde 15 jours). Cependant, dans la mesure où l'exigence spécifique d'un accès en temps voulu n'est pas explicitement énoncée dans une loi ou un règlement, l'équipe d'évaluation estime que ce critère n'est pas totalement respecté.

403. Concernant les exigences en matière de déclaration, la Loi LAB/CFT prévoit que les institutions financières doivent signaler toutes les transactions (dont la déclaration est obligatoire ou qui constituent une opération suspecte) dans un délai d'un jour ouvré à compter de la date de leur exécution et que ce type d'informations doit également être conservé à la disposition de l'autorité compétente et communiqué à cette dernière à sa demande. La Loi LAB/CFT énonce cette exigence à propos des transactions dont la déclaration est obligatoire ou qui présentent les caractéristiques d'une opération suspecte. Cependant, la Loi sur la comptabilité permet aux organes répressifs, au Ministère public, aux tribunaux, à l'inspection des impôts et aux services des affaires intérieures de saisir des pièces comptables originales dans toutes les organisations actives en Russie (article 9, paragraphe 8). Pour plus de détails sur l'accès des organes répressifs et des organes de surveillance aux documents, voir respectivement les sections 2.6 et 3.4 du présent rapport.

Efficacité

404. Sur la base d'interviews sur place de représentants de toute une série d'institutions financières, il apparaît que ces organismes connaissent et respectent leur obligation de conservation des pièces — relatives à des transactions devant faire l'objet d'une déclaration ou ayant fait naître des soupçons — pendant au moins cinq ans après la fin de la relation d'affaires. Certains établissements de crédit ont établi des procédures de contrôle interne afin de conserver toutes les pièces se rapportant aux transactions pendant au moins cinq ans à compter de la fin de la relation d'affaires, mais cette pratique va au-delà des exigences légales en vigueur. Si la législation et la réglementation pertinentes ne

mentionnent nulle part « un accès en temps voulu » aux informations concernant les clients et les transactions, l'équipe d'évaluation n'en estime pas moins que la CRF et les autorités de surveillance sont généralement satisfaites du délai dans qui les rapports et déclarations leur sont adressés et signalent l'absence de problèmes graves de non-respect de l'obligation — pour les entités déclarantes — de communiquer des informations sur demande.

Autres moyens contraignants (efficacité)

405. En dehors du cadre juridique constitué par la Loi LAB/CFT et la Loi sur la comptabilité, la Russie a adopté certaines mesures supplémentaires par le biais d'autres moyens contraignants afin d'accroître l'efficacité du système. Les établissements de crédit sont tenus de conserver la correspondance et les messages bancaires pendant cinq ans à compter de la fin de la relation d'affaires et toutes les autres institutions financières doivent conserver les documents de correspondance et autres pendant au moins cinq ans après la fin de la relation d'affaires (Lettre n° 99-T et Ordonnance n° 104, paragraphe 2.8, de la BdR). Les participants au marché des valeurs mobilières sont tenus de conserver les documents d'enregistrement interne de toutes les transactions pendant cinq ans (Ordonnance du FSFM n° 32 et Ordonnance du ministère des Finances n° 108-N, article 1, paragraphes 4 et 13). Les établissements de crédit sont tenus de produire les documents exigés par les autorités de surveillance en temps voulu en vertu de l'Instruction de la BdR n° 105-I (paragraphe 2.6) concernant les établissements de crédit et de l'Ordonnance du FSFM n° 07-107/PZ-N (paragraphe 15.2) pour le marché des valeurs mobilières (le délai étant fixé par l'organe de surveillance.

Recommandation spéciale VII (virements électroniques)

406. Le cadre juridique actuel de la mise en œuvre de la RS. VII en Russie se fonde sur un amendement à la Loi LAB/CFT entré en vigueur le 15 janvier 2008. Si la loi amendée paraît combler les lacunes du cadre qui régissait les virements électroniques jusque-là, les nouvelles dispositions n'en restent pas moins superficielles et ne corrigent pas les incohérences entre la loi et la réglementation (Règlements n°s 2-P et 222-P sur les moyens de paiement non monétaires)⁹⁹.

407. La Loi LAB/CFT amendée couvre toutes les entités désignées, mais ne concerne que les établissements de crédit ainsi que les opérateurs proposant des services d'escompte d'effets et de transfert d'argent (comme indiqué dans l'article 13.1 de la Loi sur le système bancaire) et la poste russe. Le cadre suivant s'applique à l'ensemble des entités. La BdR et ROSCOM communiquent des consignes spécifiques, respectivement, aux établissements de crédit et à la poste russe concernant les services fournis par ces organismes en matière de virements transfrontaliers ou à l'intérieur du pays (pour plus de détails sur la poste russe, voir plus bas).

Renseignements sur le donneur d'ordre

408. La Loi LAB/CFT¹⁰⁰ exige que tous les virements (paiements non monétaires) et les transferts d'argent (paiements non monétaires ne revêtant pas la forme du débit d'un compte) effectués en

⁹⁹ L'équipe d'évaluation a tenu compte des modifications du cadre juridique intervenu deux mois avant la deuxième visite sur place. La Loi LCB/FT constitue en elle-même un exemple à cet égard. Cependant, les Règlements n°s 2-P et 222-P ont été promulgués le 22 janvier 2000 mais ne sont entrés en vigueur que 10 jours plus tard, de sorte qu'ils échappent à la portée de la présente évaluation. Les autorités ont informé l'équipe des modifications apportées à la Loi LCB/FT et les évaluateurs ont reçu un exemplaire des amendements proposés, de sorte qu'ils ont pu évoquer leur teneur avec les autorités pendant la visite sur place. Néanmoins, l'équipe n'a été informée des amendements apportés au règlement que quatre mois après la visite sur place, lorsque les autorités lui ont communiqué un exemplaire des textes amendés pertinents.

¹⁰⁰ La Loi LCB/FT, article 7, paragraphe 1.3 a été traduite comme suit :

« Les moyens de règlement non monétaires et les transferts d'argent effectués sans ouverture d'un compte sur le territoire de la Russie ou vers un pays étranger à partir de ce territoire, à l'exception de ceux mentionnés au paragraphe 1.1 du présent article, sont accompagnés à tous les stades de leur exécution de renseignements sur le donneur d'ordre et du numéro de compte éventuel (toutes informations qui seront portées sur le document électronique ou autre). Les renseignements sur le donneur d'ordre incluent concernant une personne physique : les prénom, nom de famille, nom patronymique (selon les dispositions légales et l'usage national en vigueur), ainsi que le numéro d'identification fiscale éventuel ou l'adresse/lieu de

Russie ou au départ de la Russie soient accompagnés, dans tous les cas, de renseignements sur le donneur d'ordre et d'un numéro de compte (lorsque l'argent est débité d'un compte). La loi prévoit que ces renseignements doivent inclure les prénom, nom, nom patronymique éventuel et numéro d'identification fiscale de la personne physique concernée. Lorsque le donneur d'ordre ne possède pas de numéro d'identification fiscale, les renseignements doivent inclure l'adresse ou bien la date et le lieu de naissance de l'intéressé. Concernant les personnes morales, les renseignements sur le donneur d'ordre doivent inclure le nom, le numéro d'identification fiscale ou un code d'organisation étrangère (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 1.3). Toutes les entités désignées par la Loi LAB/CFT doivent refuser une demande de transfert d'argent (y compris les paiements non monétaires et les transferts d'argent n'ayant pas un compte bancaire comme origine) dès lors qu'elle n'est pas accompagnée des renseignements requis sur le donneur d'ordre.

409. Les renseignements sur le donneur d'ordre — tels qu'ils sont exigés par la législation russe — ne correspondent pas intégralement aux exigences de la RS. VII. Certes, la loi prévoit l'indication du nom et du numéro de compte, mais aucune disposition n'impose directement un numéro de référence unique en l'absence d'un numéro de compte. Dans certains cas, un numéro d'identification fiscale pourrait servir de numéro de référence unique lorsque le numéro de compte fait défaut. Cependant, aucune disposition légale n'exige un autre type de numéro de référence unique lorsque le donneur d'ordre ne possède ni un numéro d'identification fiscale, ni un numéro de compte.

410. Les transferts en roubles à l'intérieur du pays entre établissements de crédit sont régis non seulement par la Loi LAB/CFT, mais également par les règlements de la BdR n^{os} 2-P et 222-P. Les exigences relatives aux renseignements sur le donneur d'ordre énoncées dans la Loi LAB/CFT (telle qu'amendée) sont compatibles avec les règlements en vigueur de la BdR, dans la mesure où le nouveau texte exige que les transferts à l'intérieur du pays soient accompagnés de renseignements sur le donneur d'ordre (nom et numéro d'identification fiscale ou adresse) ainsi que d'informations liées à un compte à chaque stade de l'opération. Les règlements de la BdR exigent de la banque donneuse d'ordre de réunir un certain nombre d'informations par le biais du formulaire de paiement (« documents de paiement ») :

- Nom du document de paiement et code du formulaire,
- Numéro, jour, mois et année du document de paiement,
- Type de paiement,
- Nom complet, numéro de compte et numéro d'identification fiscale du payeur,
- Nom/adresse de la banque du payeur, accompagné de son code d'identification (BIC) et de son numéro de compte auprès de la banque correspondante concernée,
- Nom, compte et numéro d'identification fiscale du destinataire,
- Nom/adresse de la banque du destinataire, accompagnés de son code d'identification (BIC) et de son numéro de compte auprès de la banque correspondante concernée,
- Objet du paiement (pour des raisons fiscales),
- Montant du paiement (en chiffres et en lettres),
- Priorité du paiement,
- Type de l'opération selon la nomenclature comptable de la BdR et des établissements de crédit situés en Russie,
- Signature(s) de la ou des personnes autorisées et cachet (dans les cas prévus).

résidence et la date et le lieu de naissance ; et, concernant une personne morale : les nom, adresse du siège social, code d'identification fiscale ou code d'organisation étrangère. L'organisme exécutant les opérations portant sur les fonds monétaires ou d'autres avoirs doit refuser de transférer l'argent en l'absence des renseignements mentionnés aux alinéas 1 à 3 du présent paragraphe. »

Virements intérieurs et transfrontaliers

411. La Loi LAB/CFT applique le même traitement aux virements intérieurs et transfrontaliers. Elle définit les transactions transfrontalières comme les opérations effectuées depuis la Russie ; les transactions transfrontalières entrantes ne sont donc pas couvertes et ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure efficace — fondée sur une évaluation des risques — lorsque les renseignements sur le donneur d'ordre (obligatoires dans certains cas pour les virements effectués en Russie) font défaut.

412. Tous les types spécifiques de transactions échappant aux obligations de vigilance et de déclaration (c'est-à-dire dont le montant est inférieur au seuil de 30 000 RUB, voir la section 3.2 du présent rapport) sont également exemptés de ces dispositions spécifiques. Le seuil autorisé pour la RS. VII est de 1 000 EUR/USD. Le dernier jour de la visite sur place effectuée en Russie (23 novembre 2007), 30 000 RUB représentaient 831 EUR, soit un montant inférieur au seuil, et 1 233 USD, soit un montant supérieur au seuil. Compte tenu du fait que les principaux partenaires commerciaux de la Russie sont situés dans la zone Euro, l'équipe d'évaluation estime que le seuil est conforme à la norme.

Autres éléments

413. Les autorités n'ont identifié aucune limitation technique empêchant les établissements de crédit de veiller à ce que des renseignements sur le donneur d'ordre soient joints à tous les virements transfrontaliers. Par conséquent, ces renseignements peuvent être transmis avec chaque virement. Même au cas où des raisons techniques empêcheraient de joindre tous les renseignements relatifs au donneur d'ordre aux virements, les exigences relatives à la conservation des pièces comptables énoncées dans la Loi LAB/CFT et dans la Loi sur la comptabilité devraient garantir la conservation des pièces relatives à la transaction par l'institution russe destinataire.

414. La Loi LAB/CFT est muette sur la question des transactions par lots. Les autorités russes confirment que ce type de transactions est utilisé en Russie, mais maintiennent que l'intégralité des renseignements relatifs au donneur d'ordre doit — en tout état de cause — être communiquée, dans la mesure où la loi ne prévoit pas d'exigences simplifiées concernant ce type de transferts (une pratique pourtant autorisée par cette Recommandation spéciale).

415. Les institutions financières destinataires ne sont pas directement tenues d'adopter des procédures fondées sur le risque afin d'identifier et de traiter les virements qui ne sont pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre ; cependant, la Loi LAB/CFT exige de ces institutions qu'elles refusent tout transfert n'étant pas accompagné de renseignements complets sur le donneur d'ordre. Compte tenu du fait que la liste des renseignements relatifs au donneur d'ordre énoncée dans la législation russe et celle préconisée par les normes du GAFI diffèrent et que la Loi LAB/CFT ne s'applique pas aux transferts transfrontaliers entrants, la simple interdiction d'accepter des transactions accompagnées de renseignements lacunaires sur le donneur d'ordre ne suffit pas à protéger le système contre le risque accru inhérent aux virements. La BdR a publié, en mai 2007, une lettre informant les établissements de crédit des propositions élaborées par le Groupe de Wolfsberg afin de réduire le risque inhérent aux virements transfrontaliers, sans pour autant communiquer aux intéressés des consignes concernant les procédures fondées sur une évaluation des risques. Malgré cette lacune, l'équipe d'évaluation note que la Loi LAB/CFT russe exige des institutions financières qu'elles traitent les virements comme n'importe quelle autre transaction, de sorte que celles-ci sont soumises à l'ensemble des exigences en matière de déclaration obligatoire et de signalement des opérations suspectes.

Poste russe

416. La législation et la réglementation ne fixent aucune limite aux montants pouvant être transférés par la poste, mais la valeur moyenne des transactions gérées par cet organisme est inférieure à 100 USD. La poste russe fixe elle-même le tarif applicable à tous les virements postaux. Selon ses

représentants, sa clientèle de base se compose de personnes âgées, de travailleurs migrants, d'immigrants illégaux et de personnes désireuses de faire parvenir de l'argent dans des pays limitrophes. La taille et le coût des opérations effectuées par le biais de la poste sont généralement inférieurs à ceux des virements opérés par le biais des établissements de crédit.

417. La poste russe n'effectue des virements transfrontaliers qu'à destination des pays avec qui elle a conclu un protocole d'entente, à savoir les pays de la Communauté des États indépendants (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Ouzbékistan, Tadjikistan et Ukraine), les pays baltes (Lettonie, Lituanie et Estonie), la France et la Chine. La poste a également conclu des accords avec le Turkménistan, la Géorgie, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et la Lituanie afin d'effectuer « des transferts hybrides » (à savoir des virements électroniques reçus par le bureau de poste destinataire par le biais d'un transfert postal).

Surveillance et sanctions

418. La BdR est responsable de la surveillance du respect par les établissements de crédit de toutes les dispositions de la Loi LAB/CFT, y compris celles visant les virements. Dans la mesure où la Russie traite les virements comme n'importe quelle autre opération soumise à cette loi, les sanctions correspondantes s'appliquent à la fois aux personnes physiques et morales. ROSCOM est chargée de superviser la poste russe. L'équipe d'évaluation n'a reçu aucune information relative aux sanctions infligées aux établissements de crédit ou à la poste russe et visant spécifiquement les violations des règles en matière de virement.

419. Les amendements à la Loi LAB/CFT relatifs aux virements n'étant entrés en vigueur qu'après la visite sur place, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de discuter ou d'évaluer les modalités pertinentes de la surveillance exercée par la BdR ou ROSCOM.

420. Le cadre décrit dans la section 3.10 du présent rapport concernant les Recommandations 17 (sanctions) et 23 (réglementation et surveillance) s'applique également à la présente section.

Efficacité

421. Les amendements relatifs au transfert étant entrés en vigueur le 15 janvier 2008, soit après la visite sur place en Russie, l'équipe d'évaluation ne dispose d'aucune base pour évaluer l'efficacité de la nouvelle version de la loi. De plus, les organes de surveillance russes chargés de superviser les établissements de crédit et la poste ne semblent pas disposer de statistiques séparées sur les sanctions infligées au titre d'une violation des dispositions légales relatives aux virements, de sorte qu'il est difficile de jauger l'efficacité du régime de supervision et de sanction en place.

3.5.2 Recommandations et commentaires

422. Les exigences relatives à la conservation des pièces comptables sont généralement complètes, mais certaines lacunes affectent la législation et la réglementation ; c'est le cas, par exemple, concernant les livres de comptes et la correspondance commerciale qui doivent être conservés uniquement pendant cinq ans à compter de leur création (et non pas pendant cinq ans à compter de la fin de la relation d'affaires) et de la notion de communication d'informations en temps voulu (dans la mesure où le délai de réponse n'est pas défini). L'équipe d'évaluation recommande aux autorités russes de combler ces lacunes dans le régime juridique. De même, le régime juridique actuel exige des institutions financières qu'elles respectent plusieurs lois et règlements différents et, apparemment, sans rapport. Pour alléger le fardeau pesant sur les entités déclarantes, l'équipe d'évaluation conseille à la Russie de mettre la Loi LAB/CFT à jour de manière à y inclure toutes les exigences requises en matière de conservation des pièces comptables, quitte à dupliquer les exigences énoncées dans d'autres lois. L'équipe a constaté que les institutions financières respectent généralement les exigences de conservation des pièces comptables et que les autorités de surveillance prennent des mesures efficaces pour assurer cette conformité dans le cadre de leurs obligations en matière de LAB/CFT.

L'équipe d'évaluation n'a reçu aucune indication que l'une quelconque des autorités compétentes éprouvait des difficultés pour obtenir les informations requises en temps voulu. Elle a par conséquent révisé à la hausse la notation pour cette Recommandation sur la base de l'efficacité du régime en place.

423. Globalement, le nouveau système régissant les virements constitue un progrès dont il convient de se féliciter, mais certaines lacunes persistent. L'équipe d'évaluation recommande aux autorités russes de modifier le régime actuel de LAB/CFT, de manière à corriger les déficiences suivantes :

424. La définition des renseignements relatifs aux donneurs d'ordre est peut-être suffisante dans le contexte du système de paiement russe, mais elle ne couvre pas entièrement les exigences posées par le GAFI.

425. Les virements transfrontaliers entrants ne sont couverts par aucune obligation d'adopter une procédure efficace fondée sur l'évaluation du risque lorsque les renseignements relatifs au donneur d'ordre sont incomplets et cette vulnérabilité ne saurait être compensée par l'argument (tel qu'il est servi par les autorités) selon qui la plupart desdits virements proviennent de pays dont la pratique est en grande partie conforme aux Recommandations du GAFI.

426. La BdR devrait communiquer des consignes spécifiques aux établissements de crédit concernant l'application des règles en matière de virement électronique aux virements par lots. La Russie devrait élaborer des règles exigeant des institutions financières qu'elles appliquent une procédure fondée sur l'évaluation du risque aux virements n'étant pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre. Sous l'angle de l'efficacité de la mise en œuvre, à supposer que la Russie modifie la loi en vigueur de manière à inclure les virements transfrontaliers entrants, elle devrait reconsidérer l'obligation générale de refuser purement et simplement toutes les transactions n'étant pas accompagnées de renseignements complets sur le donneur d'ordre (dans la mesure où une telle pratique pourrait théoriquement se solder par la cessation totale des opérations de virement transfrontalier entrant).

427. Les lacunes décrites dans les commentaires relatifs aux Recommandations 17 (sanctions) et 23 (surveillance et réglementation) concernant le secteur bancaire, la BdR, la poste russe et ROSCOM valent également pour la présente section.

3.5.3 Conformité avec la Recommandation 10 et la Recommandation spéciale VII

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R. 10	GC	<ul style="list-style-type: none">• Les livres de comptes et la correspondance commerciale ne sont pas conservés pendant au moins cinq ans à compter de la clôture du compte ou de la fin de la relation d'affaires.• La législation et la réglementation ne définissent pas les délais associés à la notion de communication « en temps voulu » des informations demandées.
RS. VII	NC	<ul style="list-style-type: none">• Dans certains cas limités, la communication de renseignements complets sur le donneur d'ordre n'est pas obligatoire.• Les institutions financières destinataires ne sont pas tenues d'adopter une procédure fondée sur l'évaluation du risque concernant les virements ; de plus, les virements entrants ne sont pas du tout couverts.• L'exigence de refus des transactions n'étant pas accompagnée de renseignements complets sur le donneur d'ordre ne peut pas être mise en œuvre.• Les virements par lots ne sont pas spécifiquement mentionnés dans la loi.• Les lacunes identifiées sous l'angle des Recommandations 17 (sanctions) et 23 (réglementation et surveillance) affectent également la mise en œuvre de cette Recommandation spéciale.• Il n'est pas possible de jauger l'efficacité du nouveau système.

3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R. 11 et 21)

3.6.1 Description et analyse

Recommandation 11 (attention particulière portée aux transactions inhabituelles)

Description et analyse

Attention particulière portée aux transactions complexes et inhabituelles

428. Les institutions financières sont tenues d'établir des critères permettant d'identifier les transactions extraordinaires (inhabituelles). De plus, lorsqu'une transaction revêt un caractère complexe ou inhabituel semblant échapper à toute logique économique ou ne vise aucun objet licite, les informations nécessaires doivent être réunies (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 2).

429. De plus, certaines opérations doivent être déclarées à la CRF dès lors que leur montant atteint ou dépasse 600 000 RUB. Bon nombre des critères déclenchant l'envoi d'un rapport de contrôle obligatoire décrivent les aspects factuels des transactions inhabituelles (par exemple retrait ou placement sur un compte appartenant à une personne morale de sommes en espèces ne correspondant pas à l'activité économique du titulaire du compte). Cependant, aucun critère général n'autorise de porter un jugement subjectif, car la liste élaborée par le gouvernement est considérée comme exhaustive. Cette situation s'analyse en une faille dans le système russe (Loi LAB/CFT, article 6).

430. L'Ordonnance du Rosfinmonitoring n° 104 (applicable uniquement aux institutions financières autres que les établissements de crédit) impose aux institutions financières d'élaborer des critères d'identification des opérations inhabituelles sur la base de la liste recommandée des transactions inhabituelles figurant aux annexes 2 et 3 de ce document. Bien que cette ordonnance se contente de formuler « des recommandations », l'équipe d'évaluation estime que son caractère contraignant est suffisant pour appeler les organismes concernés à apporter une attention aux opérations complexes, d'un montant anormalement élevé, ou à tous les types inhabituels de transactions lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent (c'est-à-dire aux opérations inhabituelles). Les critères énoncés dans les annexes doivent être pris en considération par les institutions financières. Les manquements en la matière peuvent être qualifiés de violation de la législation en vigueur et engager

la responsabilité administrative des intéressés sous la forme d'amendes (article 15.27 du Code des infractions administratives). Néanmoins, comme c'est le cas avec la Loi LAB/CFT, l'ordonnance énumère certains critères qu'il convient de prendre en considération sans pour autant obliger les institutions financières à rechercher d'autres transactions inhabituelles éventuelles. Cette pratique constitue donc une faille dans le système.

431. D'autres exigences analogues et une liste des transactions inhabituelles recommandées sont incluses dans l'Ordonnance n° 983-R (applicable aux institutions financières autres que les établissements de crédit), dans la Lettre n° 99-T (applicable aux établissements de crédit) et dans l'Ordonnance n° 613-R (applicable au marché des valeurs mobilières).

Examen et conservation des documents relatifs aux transactions complexes et inhabituelles

432. Les institutions financières ne sont pas tenues d'étudier, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions inhabituelles détectées. La Loi LAB/CFT leur impose uniquement d'enregistrer l'information obtenue dans le cadre de l'application de leurs règles de contrôle interne, mais ne s'étend pas à l'examen des transactions inhabituelles (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 2).

433. Lorsqu'une opération inhabituelle est découverte concernant les activités d'un client d'une institution financière, cette dernière peut : a) demander au client de fournir les explications nécessaires pour clarifier l'objet économique de la transaction ; b) étudier toutes les opérations effectuées par ce client au sein de l'institution ; c) prendre les autres mesures nécessaires, à condition de respecter la législation russe (Lettre n° 99-T, paragraphe 2.4.5, applicable uniquement aux institutions financières). Cependant, aucune disposition n'impose explicitement l'étude, dans toute la mesure du possible, du contexte des transactions inhabituelles et la consignation des résultats de cet examen par écrit.

434. Dans la mesure où l'étude des transactions n'est pas requise, les institutions financières ne sont pas explicitement tenues de mettre les résultats de ces examens à la disposition des autorités compétentes. Néanmoins, la Loi LAB/CFT prévoit que les documents contenant les données relatives à la mise en œuvre des programmes de contrôle interne doivent être conservés pendant au moins cinq ans à compter du jour où il a été mis fin à la relation avec le client (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 4).

Efficacité

435. Dans la pratique, toutes les institutions financières semblent porter une attention particulière aux transactions inhabituelles. Certaines, surtout des établissements de crédit, ont recours à un logiciel spécial pour détecter ces transactions. Même en l'absence d'exigences légales en la matière, une partie des institutions financières procède également à l'étude, dans toute la mesure du possible, du contexte et de l'objet des transactions inhabituelles détectées et consigne les résultats de cet examen par écrit. Dans ce cas, l'information pertinente est également mise à la disposition des autorités compétentes. Cependant, toutes les institutions financières ne s'adonnent pas à cette pratique. De plus, les évaluateurs ont eu l'impression qu'une partie d'entre elles — lorsqu'elles détectent des transactions inhabituelles — se concentrent principalement sur l'obligation de déclarer certaines opérations dont le montant atteint ou dépasse 600 000 RUB dans le cadre du suivi obligatoire, sans tenir vraiment compte des éléments subjectifs comme une conduite inhabituelle par rapport au profil du client concerné. Le fait que la législation et la réglementation se contentent de répertorier des types possibles de transactions inhabituelles — sans mentionner l'existence possible d'autres types de transactions inhabituelles — ne contribue pas non plus à accroître l'efficacité du système.

Recommandation 21 (pays appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI)

Description et analyse

Attention particulière portée aux pays

436. Les institutions financières sont tenues d'envoyer des déclarations concernant les opérations soumises à un contrôle obligatoire lorsque leur montant atteint ou dépasse 600 000 RUB ou lorsque l'une des parties impliquées est domiciliée dans un État qui « ne participe pas à la coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ». La liste de ces États (et territoires) est fixée par la CRF, mais correspond en fait à la liste des PTNC dressée par le GAFI. Ainsi, à l'époque de l'évaluation, aucun pays de ce type ne réclamait une attention particulière (Loi LAB/CFT, article 6, paragraphe 1, alinéa 2 et Résolution n° 173¹⁰¹). Abstraction faite de la liste vide, aucune exigence explicite n'impose de porter une attention particulière à toutes les transactions et relations d'affaires avec des personnes originaires ou résidant dans des pays appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI.

437. Concernant uniquement les établissements de crédit, le Règlement n° 262-P prévoit que les transactions avec des personnes résidant dans des États ou des territoires dont on sait — sur la base de sources internationales — qu'ils ne se conforment pas aux normes généralement acceptées en matière de LAB/CFT, sont assimilées à des opérations à haut risque. Les établissements de crédit sont tenus de porter une attention particulière aux opérations de cette nature (Règlement n° 262-P, paragraphes 2.9, 2.9.2, 2.9.12 et 2.9.13). Cette exigence pourrait être considérée comme répondant au fond à l'un des éléments de la Recommandation. Cependant, l'équipe d'évaluation croit savoir que la BdR n'a pas publié de liste séparée des pays de ce type. Dans des cas isolés, des mises en garde spéciales visant des établissements de crédit étrangers spécifiques ont été formulées. Toutefois, ces mises en garde ne concernaient pas spécialement des pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI [Lettres de la BdR n° 171-T (11 décembre 2003) et 15-T (31 janvier 2003) relatives à des autorisations révoqués (mais pas pour des raisons liées à la LAB/CFT) visant une liste de banques dans deux pays].

Examen des transactions

438. Les institutions financières ne sont pas tenues d'étudier, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet des relations d'affaires des transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent avec des pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI. La loi contraint simplement les institutions financières à enregistrer les informations obtenues dans le cadre de l'application de leurs règles de contrôle interne, sans imposer l'examen des relations d'affaires et des transactions susmentionnées. En l'absence de conclusions écrites, les institutions financières ne sont pas non plus tenues de conserver ces informations à la disposition des autorités compétentes. Néanmoins, les données relatives au contrôle interne doivent être tenues à la disposition desdites autorités pendant au moins cinq ans (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 2).

Contre-mesures

439. Les autorités russes se disent en mesure d'appliquer les contre-mesures appropriées et, à titre d'exemple, les évaluateurs se sont vu remettre une copie de la Lettre de la BdR n° 171-T datée de décembre 2003. Cependant, cette lettre informait uniquement les banques russes du fait que l'un des pays répertoriés par le GAFI comme PTNC avait révoqué les autorisations d'exercer une activité bancaire d'un certain nombre de personnes morales, en raison d'une présence physique insuffisante dans le pays. Même s'il convient de se féliciter de la distribution de la liste des personnes morales concernées, cette initiative ne constitue pas une contre-mesure visant un pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI. L'équipe d'évaluation n'a pas reçu des

¹⁰¹ Résolution du gouvernement n° 173 du 26 mars 2003.

autorités d'autres exemples satisfaisants relatifs à des contre-mesures. Néanmoins, Moscou a indiqué que la Loi sur les mesures économiques spéciales lui permettrait d'appliquer des contre-mesures conformément à la Recommandation 21 au cas où le GAFI déciderait d'avoir recours à cette sanction.

Effacité

440. La liste des pays qui « ne participe[nt] pas à la coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme » — telle qu'elle est publiée par la CRF — est actuellement vide, dans la mesure où elle est liée à la liste des PTNC établie par le GAFI. Toutefois, la Recommandation 21 exige plus qu'un simple lien avec la liste des PTNC. De ce point de vue, cette Recommandation est de fait inappliquée pour l'instant en Russie. Les évaluateurs n'ont pas pu trouver non plus d'exemple de création, par une institution financière, de sa propre liste de pays n'appliquant pas ou appliquant insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.6.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 11

441. La Russie devrait exiger des institutions financières qu'elles étudient, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet de toutes les transactions inhabituelles et qu'elles consignent les résultats de ces examens par écrit puis qu'elles tiennent les documents pertinents à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pendant au moins cinq ans. La Russie devrait en outre veiller à ce que les institutions financières ne soient plus déroutées par la distinction opérée entre les déclarations obligatoires au-dessus d'un certain seuil (600 000 RUB) d'une part et l'examen du contexte des transactions inhabituelles d'autre part. De même, Moscou devrait communiquer davantage de consignes aux institutions financières, notamment pour préciser que la liste des types de transactions inhabituelles figurant dans les lois et règlements n'est ni exhaustive ni fermée.

Recommandation 21

442. La Russie devrait exiger des institutions financières qu'elles portent une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes originaires ou résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Ces institutions devraient également étudier, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet des relations d'affaires et des transactions avec des personnes originaires ou résidant dans lesdits pays, consigner les résultats de ces examens par écrit et conserver les documents pertinents à la disposition des autorités et des commissaires au compte compétents pendant au moins cinq ans.

443. Dans la mesure où la Russie a indiqué disposer du cadre juridique nécessaire — sous la forme de la nouvelle Loi sur les mesures économiques spéciales —, elle devrait recourir à ce cadre pour appliquer des contre-mesures comme indiqué dans la Recommandation 21.

444. La Russie devrait élaborer d'urgence une série de contre-mesures qu'elle pourrait demander aux institutions financières d'appliquer au cas où un pays continuerait à ignorer les Recommandations du GAFI.

3.6.3 Conformité avec les Recommandations 11 et 21

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notion de conformité
R. 11	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition n'impose aux institutions financières d'étudier, dans toute la mesure du possible, le contexte et l'objet des transactions inhabituelles. • Aucune disposition n'impose aux institutions financières de consigner les résultats de ces examens par écrit. • Aucune disposition n'impose aux institutions financières de mettre les résultats

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notion de conformité
		<p>de ces examens à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pour une durée d'au moins cinq ans.</p> <ul style="list-style-type: none"> Le régime actuel pêche par son inefficacité, notamment en ce qui concerne les institutions financières autres que les établissements de crédit.
R. 21	PC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune disposition n'impose aux institutions financières de porter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes originaires ou résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Aucune disposition n'impose l'étude, dans toute la mesure du possible, du contexte et de l'objet de ces relations d'affaires et transactions, de consigner les résultats de ces examens par écrit et de mettre lesdits résultats à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes pour une durée d'au moins cinq ans.

3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R. 13, R. 14, R. 19, R. 25 et RS. IV)

3.7.1 Description et analyse

Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV (déclaration d'opérations suspectes)

Description et analyse

Obligation d'envoyer des DOS (BC et FT)

445. La Loi LAB/CFT impose la déclaration des opérations suspectes sous l'angle du blanchiment de capitaux. Lorsqu'un employé d'une institution financière soupçonne qu'une opération pourrait avoir un rapport avec le blanchiment d'un produit du crime, l'institution concernée est tenue de déclarer cette opération à la CRF dans un délai d'un jour ouvré. La loi mentionne expressément « le produit du crime » : une notion qui englobe toutes les infractions pénales définies dans le CP. Toutefois, l'ensemble des 20 types d'infractions sous-jacentes désignés par le GAFI ne relève pas intégralement de la catégorie des infractions pénales graves : le délit d'initié et la manipulation du marché ne sont pas couverts par le CP (voir la section 2.1 et la Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 3).

446. Le même article impose l'envoi d'une DOS en cas de soupçon de financement du terrorisme. Cependant, certaines lacunes en matière d'incrimination du financement du terrorisme (voir la section 2.2 du présent rapport) limitent cette obligation de déclaration.

447. Les institutions financières sont tenues de déclarer non seulement les opérations suspectes, mais également certaines transactions atteignant ou dépassant 600 000 RUB (« déclarations obligatoires » ou « rapports relatifs au contrôle obligatoire »). Bon nombre des critères déclenchant l'envoi obligatoire d'une déclaration décrivent en fait des transactions inhabituelles (par exemple un retrait ou un dépôt de sommes en espèces sur le compte d'une personne morale selon des modalités ne correspondant pas aux caractéristiques de l'activité économique de l'intéressé) pourraient également servir à identifier les opérations suspectes. Pendant leurs entretiens avec des représentants du secteur privé, les évaluateurs ne sont pas toujours parvenus à établir si les institutions financières comprennent la différence entre une opération inhabituelle (au sens de la Recommandation 11), un seuil au-dessus duquel il est obligatoire de signaler les transactions ou l'envoi d'une déclaration d'opération suspecte. Cette confusion est toutefois certainement due à des problèmes de traduction et non pas à une mauvaise interprétation de la loi.

448. Toutes ces transactions suspectes doivent être déclarées à la CRF en vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la Loi LAB/CFT.

Tentatives d'opération et questions fiscales

449. L'obligation de déclaration à la CRF ne vise pas spécifiquement les tentatives d'opération. La législation semble couvrir les tentatives dans le cadre d'une relation d'affaires, mais pas dans le cadre d'une opération sur ordre d'un client occasionnel. Il convient de signaler que le deuxième rapport d'évaluation mutuelle de la Russie par MONEYVAL avait identifié cette lacune. Par conséquent, les opérations refusées par une institution financière doivent être déclarées, ce qui laisse subsister le danger d'une transaction occasionnelle éventuellement annulée avant que l'établissement de crédit concerné n'ait refusé de l'exécuter (Loi LAB/CFT, article 7.13).

450. Aucune disposition de la législation russe n'indique qu'il est superflu d'envoyer une DOS concernant des questions fiscales. En cas de soupçon de BC ou de FT, une DOS doit être envoyée même si l'opération déclarée risque de ne pas déboucher sur une condamnation pour blanchiment dans la mesure où certaines infractions fiscales ne sont pas sous-jacentes du BC (Loi LAB/CFT, article 7, paragraphe 3).

Éléments supplémentaires

451. Il est obligatoire d'envoyer une DOS lorsque l'on soupçonne les fonds utilisés d'être le produit d'un acte criminel quelconque constituant une infraction sous-jacente en Russie. Le délit d'initié et la manipulation du marché ne constituent pas une infraction sous-jacente dans ce pays.

Efficacité

452. Les autorités ont communiqué les statistiques suivantes.

Déclarations émanant des établissements de crédit (1 149 institutions)					
Année	2003	2004	2005	2006	2007 jusqu'au 1^{er} octobre
Déclarations obligatoires	647 222	1 071 640	1 456 518	2 270 844	1 982 368
DOS	303 218	655 267	1 542 141	3 773 734	3 864 841

453. Ces chiffres traduisent une augmentation constante du nombre de déclarations ces dernières années. De plus, une bonne partie des déclarations relevant du contrôle obligatoire vise également des opérations suspectes. Cependant, lors de leurs entretiens avec des représentants des établissements de crédit, les évaluateurs sont parvenus à la conclusion que, parfois, des déclarations sont envoyées non pas en raison d'un soupçon réel mais uniquement parce que le montant de l'opération dépasse le seuil légal. Dans d'autres cas, une DOS plus une déclaration de contrôle obligatoire sont envoyées pour une seule et même transaction. Néanmoins, globalement, les évaluateurs estiment que le système est bien établi et fonctionne correctement concernant les établissements de crédit.

454. Les chiffres suivants ont été communiqués concernant les institutions financières autres que des établissements de crédit.

Déclarations émanant des institutions financières autres que des établissements de crédit (janvier 2005-octobre 2007)				
(le nombre d'institutions figure entre parenthèses)				
Année		2005	2006	2007
Marché des valeurs mobilières (1 678)	Déclarations obligatoires	2 103	4 329	4 689
	DOS	328	847	2 376
Fonds d'investissement et de retraite (1 345)	Déclarations obligatoires	788	787	914
	DOS	92	72	142
Poste russe (1) (941 centres et 40 678 bureaux)	Déclarations obligatoires	1	1 218	2 025
	DOS	67	271	985
Compagnies d'assurances (863)	Déclarations obligatoires	1 943	5 292	4 711
	DOS	33	346	1 193
Sociétés de crédit-bail (2 690)	Déclarations obligatoires	40 496	70 631	83 439
	DOS	311	334	1 155

455. Le nombre des déclarations émanant des autres institutions financières est largement inférieur à celui des déclarations envoyées par les établissements de crédit, sauf en ce qui concerne les sociétés de crédit-bail. La tendance est toutefois positive et le nombre de déclarations généralement à la hausse. La quantité de déclarations plus faible des institutions financières autres que les établissements de crédit s'explique aussi par le risque moindre couru par ces entités. Par exemple, dans le secteur de l'assurance, la quasi-totalité des primes versées périodiquement atteint un faible montant et présente donc un risque moindre. De plus, les évaluateurs ont appris que ces secteurs sont en phase de développement, de sorte qu'ils canalisent des flux financiers peu importants. En outre, les établissements de crédit doivent remplir davantage de déclarations au titre d'un contrôle obligatoire, de sorte que les chiffres relevant des deux types d'institutions ne sont absolument pas comparables. Néanmoins, lors de leurs entretiens avec les représentants d'une partie de ces autres institutions financières, les évaluateurs ont eu parfois l'impression que lesdits secteurs sont non seulement en phase de développement mais ont également une conscience et une connaissance relativement limitées du régime de LAB/CFT. Les intéressés se sont parfois révélés assez peu au fait des menaces et des typologies de BC et de FT visant leurs secteurs respectifs. Par conséquent, les évaluateurs estiment qu'il reste encore des progrès à accomplir concernant les institutions financières autres que les établissements de crédit.

456. Le nombre de DOS envoyées sur la base d'un soupçon de financement du terrorisme s'est élevé à 2 104 en 2004, 9 1603 en 2005 et 24 947 en 2007. Cette augmentation démontre une sensibilisation croissante à ce problème, notamment dans les districts fédéraux Sud (près de la Tchétchénie) et Centre. La quasi-totalité des DOS relatives au FT a été envoyée par des établissements de crédit. Le tableau qui suit contient des statistiques plus détaillées.

Nombre de déclarations liées au FT, 2004-2006				
Ventilation par région				
District fédéral	Type de déclarations	2004	2005	2006
FEFD	Déclarations obligatoires	0	3	0
	DOS	62	321	658
	Total pour la région	62	324	658
SiFD	Déclarations obligatoires	8	24	5
	DOS	268	1 054	2 460
	Total pour la région	276	1 078	2 465
NWFD	Déclarations obligatoires	158	270	65
	DOS	117	1 003	3 052
	Total pour la région	275	1 273	3 117
SiFD	Déclarations obligatoires	24	27	28
	DOS	158	636	1 577
	Total pour la région	182	663	1 605
UFD	Déclarations obligatoires	22	37	37
	DOS	99	490	1 759
	Total pour la région	121	527	1 796
CFD	Déclarations obligatoires	140	254	344
	DOS	405	2 351	6 487
	Total pour la région	545	2 605	6 831
SFD	Déclarations obligatoires	37	107	383
	DOS	606	3 026	8 092
	Total pour la région	643	3 133	8 475
Toute la Russie	Toutes les déclarations	2 104	9 603	24 947

Nombre de déclarations liées au FT, 2004-2006				
Ventilation par entité déclarante (institutions financières uniquement)				
Institutions financières	Type de déclarations	2004	2005	2006
Établissements de crédit	Déclarations obligatoires	389	722	860
	DOS	1 709	8 861	24 034
Acteurs du marché des valeurs mobilières	Déclarations obligatoires	0	0	0
	DOS	3	8	21
Fonds d'investissement et de retraite	Déclarations obligatoires	0	0	0
	DOS	0	3	3
Poste russe	Déclarations obligatoires	0	0	1
	DOS	1	3	5
Compagnies d'assurances	Déclarations obligatoires	0	0	1
	DOS	2	6	22
Sociétés de crédit-bail	Déclarations obligatoires	0	0	0
	DOS	0	0	0
Total	Toutes les déclarations	2 104	9 603	24 947

457. En l'absence de consignes relatives au FT, l'équipe d'évaluation a demandé aux autorités dans quelles situations typiques elles attendent des institutions financières que celles-ci envoient des DOS visant le financement du terrorisme. La réponse reçue n'est pas claire. La même question a été posée aux représentants d'institutions financières, qui ont fréquemment mentionné les listes de terroristes établies en vertu de la RCSNU 1267, ce qui ne saurait constituer une réponse suffisante. Les autorités ont expliqué qu'en pratique, même le transfert d'un petit montant depuis une région supposée abriter des activités de FT ou un retrait modeste depuis un guichet automatique dans la même région déclenche l'envoi d'une DOS. De sorte que, dans la plupart des cas, les DOS visant le FT ne reposent pas sur un soupçon « réel » de financement du terrorisme. Sur la base de cette information, l'équipe d'évaluation ne peut que conclure au manque d'efficacité du système de DOS relatives au FT.

Recommandation 14 (protection des employés et interdiction d'avertir le client)

458. La déclaration d'une transaction suspecte par le personnel d'une entité déclarante n'est pas considérée comme une violation du secret d'Etat, du secret bancaire, fiscal ou commercial ou de la confidentialité des communications, sous réserve que cette déclaration soit effectuée aux fins de la loi LAB/CFT et sur la base des procédures définies dans cette même loi (article 7, point 8). Puisqu'il n'y a pas formellement violation des normes de confidentialité, le personnel de l'IF déclarante est protégé de toute responsabilité civile et pénale en cas d'infraction d'une restriction quelconque s'appliquant à la divulgation d'information, y compris dans le cas où une DOS ne serait pas effectuée de bonne foi. La seule condition préalable est qu'une DOS soit effectuée aux fins de la loi LAB/CFT et sur la base des procédures définies dans cette loi. Cette condition préalable doit être satisfaite pour toutes les DOS.

459. On notera que l'obligation de déclaration s'impose aux IF, tandis que la disposition de protection s'applique exclusivement aux employés qui déclarent une transaction. Par conséquent, les IF et leurs dirigeants ne sont pas couverts par cette disposition. Le terme « employés » ne comprend pas les membres du Conseil d'administration. La traduction de la disposition russe pertinente fait clairement référence aux « employés ». En outre, l'article 11 du Code du travail stipule que ce Code ne s'applique pas aux membres du Conseil d'administration d'une société, à l'exception de ceux qui ont conclu individuellement un contrat de travail. Les évaluateurs sont d'avis, par conséquent, qu'un dirigeant n'ayant pas conclu un contrat de travail avec sa société n'est pas couvert par la disposition de protection. Ceci ne constituerait pas nécessairement un problème en cas d'affaire pénale pour les IF qui sont des entités juridiques puisque, de toute façon, la responsabilité pénale des personnes morales n'existe pas en Russie. L'absence de protection serait néanmoins un problème pour les IF dans les procédures administratives et civiles et aussi pour les dirigeants dans les affaires pénales, administratives et civiles.

460. Le fait d'avertir le client est interdit par la loi LAB/CFT qui stipule que les employés de l'IF qui transmettent les déclarations à la CRF n'ont pas le droit d'informer les clients de l'IF ou d'autres personnes de ces déclarations. Cette disposition est insuffisante car elle ne couvre que les employés mais pas l'IF elle-même, ni ses dirigeants. Il n'existe par conséquent aucune disposition interdisant à l'IF et à ses dirigeants d'avertir le client (loi LAB/CFT, article 7, point 6). Les autorités russes ont indiqué que l'article 4 de la loi LAB/CFT comprend une clause interdisant aux IF d'avertir le client. L'équipe d'évaluation est en désaccord sur ce point car cette disposition ne contient pas une interdiction s'appliquant explicitement aux IF, à leurs dirigeants et à leurs employés. Cet article stipule seulement que les mesures de lutte contre le BC et le FT doivent inclure « l'interdiction d'informer les clients et d'autres personnes des mesures adoptées contre le BC et le FT ».

Éléments supplémentaires

461. Les employés de la CRF sont tenus de respecter la confidentialité des données protégées par le secret bancaire, fiscal ou commercial et ils sont responsables de la divulgation de cette information conformément à la législation (article 8 de la loi LAB/CFT).

Efficacité

462. Les IF ou leurs dirigeants qui transmettent une DOS ne sont pas inclus dans la disposition de protection, ni couverts par la disposition interdisant d'avertir le client. Toutefois, ceci ne semble avoir qu'un impact limité en termes d'efficacité. En ce qui concerne la disposition de protection, la responsabilité pénale des entités juridiques n'existe pas de toute façon en Russie ; néanmoins, le caractère limité de cette disposition pourrait constituer un problème pour les IF dans les affaires administratives et civiles, et dans tous les types d'affaires pour leurs dirigeants. Afin d'éviter de tels problèmes, les IF pourraient se montrer plus réticentes à effectuer des DOS et l'efficacité du système de déclaration risquerait donc d'en être affectée.

Recommandation 19 (autres types de déclaration)

463. Les autorités russes ont envisagé de mettre en place un système grâce auquel les IF seraient tenues de déclarer toutes les transactions en devises au-dessus d'un certain seuil. Finalement, les autorités ont décidé de ne pas introduire le formulaire de déclaration correspondant. Ces examens ont abouti en fait à un régime de déclaration obligatoire des opérations d'un montant égal ou supérieur à 600 000 RUB.

Recommandation 25 (retour d'information sur les DOS)

464. Le retour d'information et les directives concernant les DOS se limitent à : 1) l'établissement des formulaires et instructions en vue des déclarations ; 2) l'envoi d'un accusé de réception des déclarations ; 3) la publication de rapports annuels sur les activités de la CRF, qui contiennent aussi

des données statistiques et des typologies. La législation n'exige pas du Rosfinmonitoring qu'il fournisse un retour d'information aux entités déclarantes et ces dernières ne demandent pas non plus un retour d'information. Par conséquent, un outil important pouvant aider les entités déclarantes à préciser les DOS et améliorer leur qualité n'est pas utilisé.

3.7.2 *Recommandations et commentaires*

Recommandation 13 et Recommandation Spéciale IV

465. La Russie devrait incriminer le délit d'initié et la manipulation des marchés, afin de permettre aux IF d'effectuer une DOS lorsqu'elles soupçonnent qu'une opération pourrait impliquer des fonds produits par la gamme requise d'infractions pénales. La Russie devrait aussi se décider enfin à introduire l'obligation de déclarer les tentatives d'opérations de la part de clients occasionnels. Le fait que la Russie n'ait pas encore remédié à cette lacune du droit, bien que celle-ci ait été identifiée dans les rapports d'évaluation mutuelle précédents, est particulièrement préoccupant.

466. La Russie devrait émettre des directives sur le FT afin de renforcer l'efficacité du système de transmission des DOS relatives au financement du terrorisme.

467. Le régime LAB/CFT est, dans certains cas, assez mal connu en dehors du secteur des établissements de crédit et la Russie devrait donc chercher à sensibiliser les IF ne relevant pas de ce secteur, au minimum en renforçant les activités de formation. La formation ne devrait pas porter uniquement sur les obligations légales en vigueur mais présenter les raisons justifiant l'établissement d'un système LAB/CFT, ainsi que des exemples, des typologies et des études de cas.

Recommandation 14

468. La Russie devrait étendre la disposition de protection et l'interdiction d'avertir le client aux IF et à leurs dirigeants.

Recommandation 25

469. La Russie devrait développer le retour d'information au cas par cas au lieu de se contenter d'accuser réception de chaque DOS. Elle devrait aussi examiner de toute urgence d'autres exemples de retour d'information au cas par cas, notamment les exemples énumérés dans le document GAFI sur les meilleures pratiques à propos du retour d'information par les CRF. Ceci, comme indiqué plus haut, contribuerait aussi à renforcer l'efficacité du régime de déclaration.

3.7.3 *Application des Recommandations 13, 14, 19 et 25 (critères 25.2), et de la Recommandation Spéciale IV*

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.13	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation d'effectuer une DOS dans les cas pouvant impliquer un délit d'initié ou une manipulation des marchés. • Pas d'obligation générale d'effectuer une DOS en cas de tentative de transaction par un client occasionnel. • Les lacunes de l'incrimination du financement du terrorisme restreignent la portée de l'obligation de déclaration. • Manque d'efficacité, en particulier en ce qui concerne le système de DOS-FT.
R.14	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les IF elles-mêmes et leurs dirigeants ne sont pas couverts par la disposition de protection et l'interdiction d'avertir le client.
R.19	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de retour d'information au cas par cas hormis l'accusé de réception des DOS.
RS.IV	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation d'effectuer une DOS en cas de tentative de transaction par un client occasionnel. • Les lacunes de l'incrimination du financement du terrorisme restreignent la portée de l'obligation de déclaration. • Manque d'efficacité, en particulier en ce qui concerne le système de DOS-FT.

3.8 Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R.15 et 22)

3.8.1 Description et analyse

Recommandation 15 (contrôles internes)

470. L'obligation générale imposée aux institutions financières d'établir et de maintenir des procédures de contrôle interne, des politiques et des contrôles pour empêcher le BC et le FT est énoncée dans la loi LAB/CFT. L'article 7 de cette loi exige spécifiquement des institutions financières qu'elles développent des règles de contrôle interne et désignent des personnes chargées d'assurer le respect de ces règles. La loi requiert que tous les programmes de contrôle interne incluent des procédures régissant la conservation des documents, des dispositions de protection des informations confidentielles, des normes de qualification du personnel et des mesures de formation du personnel aux procédures LAB/CFT. La loi prévoit aussi que les programmes de contrôle interne doivent comprendre des dispositions permettant aux IF de divulguer et de documenter les « opérations anormales », y compris les opérations « à caractère complexe ou inhabituel qui ne présentent pas une justification économique ou une finalité légale évidentes ou ne semblent pas conformes aux buts de l'entité, tels que définis dans ses documents constitutifs », et fait obligation aux IF de déclarer à la CRF tout soupçon pouvant apparaître lors de la mise en œuvre des procédures de contrôle interne. Ces dispositions semblent répondre, en pratique, à la nécessité que les programmes de contrôle interne intègrent l'obligation de déclarer les opérations suspectes et de conserver les documents se rapportant aux DOS. Toutes les institutions financières sont tenues de soumettre leurs programmes de contrôle interne à la BdR (établissements de crédits), au SFMF (valeurs mobilières) ou au Rosfinmonitoring (autres institutions) pour approbation. La lettre n° 99-T de la BdR sur les contrôles internes donne instruction aux établissements de crédit de développer à l'intention de leurs employés un programme éducatif et de formation aux procédures LAB/CFT et aux contrôles internes. La directive n° 1485-U de la BdR, qui précise cette obligation, comprend une liste détaillée de tous les employés devant recevoir une formation aux procédures LAB/CFT et aux contrôles internes (voir plus bas les remarques supplémentaires sur les programmes de formation). L'annexe 5 de l'ordonnance n° 104 du Rosfinmonitoring sur les règles de contrôle interne s'applique aux entités déclarantes autres que les établissements de crédit et leur recommande de familiariser leurs employés aux règles de contrôle interne mises en place par chaque organisation à des fins de LAB/CFT.

471. Divers règlements, décisions, ordonnances et lettres émis par le gouvernement, la CRF, la BdR et d'autres instances de régulation précisent plus en détail les éléments requis d'un programme de contrôle interne pour IF. La décision n° 983R exige de toutes les institutions financières autres que les établissements de crédit qu'elles veillent à ce que les procédures de contrôle interne contiennent des dispositions sur le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, la conservation des documents, les critères d'identification des opérations inhabituelles et suspectes ainsi que les obligations de déclaration, tandis que l'ordonnance n° 104 fournit des orientations supplémentaires détaillées sur les moyens d'assurer la meilleure mise en œuvre de ces dispositions. La loi LAB/CFT autorise la BdR, en coordination avec la CRF, à développer et adopter des règlements d'application sur les programmes de contrôle interne des établissements de crédit. Le règlement n° 242-P, la directive n° 1486-U et la lettre n° 99-T de la BdR contiennent des recommandations détaillées sur les programmes de contrôle interne à l'intention des établissements de crédit. L'ordonnance n° 613/r du SFMF fournit des

directives supplémentaires sur les programmes de contrôle interne à mettre en place par les participants au marché des valeurs mobilières.

472. L'ordonnance n° 459P du ROSCOM, émise en septembre 2007, appelle chaque succursale de la Poste russe à établir un programme de contrôle interne. Cette ordonnance a remplacé l'ordonnance n° 507 qui était en vigueur depuis 2005.

Unités LAB/CFT désignées

473. La loi LAB/CFT exige des IF qu'elles nomment un responsable de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des procédures de contrôle interne mais délègue au gouvernement et à la BdR le rôle de définir les qualifications de ces personnes. La décision n° 983R appelle le « responsable officiel » à déclarer les opérations obligatoires ou suspectes au « chef de l'organisation », qui est responsable de la décision finale de transmettre ou non une déclaration à la CRF. En ce qui concerne les établissements de crédit, le règlement n° 242-P de la BdR demande à ces entités de veiller à ce qu'un « organe de direction » supervise le programme de contrôle interne, tandis que la lettre n° 99-T exige que le « chef de l'établissement de crédit » soit le seul responsable du programme de conformité aux normes LAB/CFT dans ce type d'établissement. L'équipe d'évaluation a constaté qu'en pratique, la plupart des IF ont désigné leur PDG comme « responsable officiel », les activités quotidiennes de contrôle étant effectuées par un membre désigné du personnel chargé d'informer directement le haut dirigeant en question.

474. L'ordonnance n° 459P du ROSCOM désigne le chef du service de sécurité de chaque succursale et bureau régional comme « responsable officiel » de la mise en œuvre du programme de contrôle interne. Lors d'un entretien sur place avec les représentants d'un bureau régional de la Poste russe, l'équipe d'évaluation a constaté que ceux-ci n'étaient pas en mesure de lui expliquer clairement l'organisation de l'unité de contrôle du bureau, ni de décrire les procédures de contrôle interne mises en place dans ce bureau. Ces représentants ont indiqué en outre que les travailleurs immigrés en situation irrégulière font partie des personnes ayant fréquemment recours à la Poste russe pour envoyer de l'argent dans les pays voisins, ce qui constitue une violation des normes de vigilance à l'égard de la clientèle en vigueur en Russie et révèle par conséquent une déficience grave des fonctions de contrôle au sein de la Poste russe.

475. Le système russe prévoit que le responsable du contrôle LAB/CFT et les autres personnes autorisées doivent disposer d'un accès approprié à l'information dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions. Il n'existe pas de disposition spécifique exigeant un accès *en temps opportun* mais plusieurs règlements et décisions exigent des institutions financières qu'elles accordent au responsable du contrôle un accès sans restrictions à toute l'information pertinente pour effectuer les contrôles internes. Le règlement n° 242 de la BdR requiert à l'article 4.10 des établissements de crédit qu'ils créent les conditions permettant au responsable du contrôle un accès « effectif et permanent », afin de lui permettre de remplir pleinement ses fonctions de mise en œuvre des procédures de contrôle interne. Dans la lettre n° 99-T, la BdR demande aux établissements de crédit d'autoriser le responsable du contrôle LAB/CFT à accéder à tout document administratif ou comptable, pénétrer dans tous les locaux où sont conservés des données, des espèces ou des matériels de traitement informatique et ordonner la suspension temporaire d'une opération conformément à la législation russe. L'ordonnance n° 104 appelle les institutions financières autres que les établissements de crédit à désigner une personne chargée de recevoir l'information et les documents transmis par d'autres employés de l'entité, ainsi que tous les documents requis pour assurer la mise en œuvre du programme de contrôle interne. Dans le secteur des valeurs mobilières, la personne responsable peut requérir tout document ou information de tout employé et avoir accès à toutes les bases de données de l'institution (règlement n° 06-29/pz-n du SFMF, point 5.1).

Programme d'audit indépendant

476. La loi LAB/CFT exige des institutions financières qu'elles créent les unités organisationnelles nécessaires à l'« application effective » du programme de contrôle interne. Plusieurs ordonnances, directives et recommandations demandent aux IF de confier au responsable du contrôle la tâche d'organiser et de mettre en œuvre les mesures de surveillance et de vérification de l'application des règles de contrôle interne. Le responsable en question est aussi tenu de notifier au moins une fois par an le chef de l'entité des résultats du programme d'audit indépendant. Bien que la législation, la réglementation et les autres textes contraignants ne contiennent aucune disposition exigeant explicitement que le programme d'audit indépendant soit doté de ressources adéquates, cette obligation découle de la nécessité, soulignée de façon répétée dans plusieurs textes de loi, règlements et directives, d'assurer l'efficacité et l'exhaustivité de la fonction d'audit.

477. L'article 42 de la loi sur les banques et les activités bancaires (n° 395-1) prévoit que tous les établissements de crédit sont tenus de faire examiner et vérifier leurs rapports et bilans tous les ans par un cabinet d'audit accrédité. La loi précise que ces audits annuels doivent évaluer la conformité de l'établissement de crédit aux règles de contrôle interne et à d'autres normes obligatoires établies par la BdR et cette exigence semble s'appliquer de façon large à la fois aux questions prudentielles et aux questions de LAB/CFT. Le cabinet d'audit doit transmettre les résultats de l'audit par écrit à la BdR dans les trois mois qui suivent la présentation du rapport annuel de l'établissement de crédit à la BdR. Les auditeurs ont été informés qu'ils doivent vérifier la bonne application par l'IF de l'ensemble de la législation en vigueur et, en particulier, de toutes les lois pertinentes aux fins de la LAB/CFT.¹⁰²

478. L'ordonnance n° 613/r (p. 5.6) fait obligation à tous les acteurs du marché des valeurs de maintenir un « programme d'inspection (audit) du système de contrôle interne dans le but de combattre le blanchiment de capitaux ». La fonction d'audit doit couvrir l'organisation et la mise en œuvre des programmes d'audit tant internes qu'externes et prévoir une procédure afin de remédier aux lacunes identifiées par les auditeurs. Toutes les autres IF sont obligées, aux termes de la loi n° 119-FZ sur les activités d'audit, de conduire un audit indépendant de leurs activités. La lettre n° 07-05-06/302 du ministère des Finances, datée du 19 décembre 2006, donne spécifiquement instruction à tous les auditeurs de vérifier aussi la bonne application de la législation LAB/CFT par toutes les entités soumises à audit.

479. L'ordonnance n° 459P du ROSCOM stipule à l'article 4.4 que le chef de la sécurité de chaque bureau de poste doit soumettre tous les trimestres à la direction de la sécurité de la Poste russe un rapport écrit sur la mise en œuvre des procédures de contrôle interne du bureau. Aucune information n'indique si la Poste russe se sert de ces rapports trimestriels des bureaux locaux pour réaliser un audit indépendant de la mise en œuvre des programmes de contrôle interne dans l'ensemble du pays.

Programmes de formation

480. La loi LAB/CFT ainsi que diverses réglementations et autres textes contraignants exigent clairement de toutes les IF la mise en place de programmes de formation LAB/CFT pour le personnel concerné. L'ordonnance n° 715¹⁰³ définit les obligations des institutions financières autres que les établissements de crédit en ce qui concerne la formation du personnel à l'identification des clients et des bénéficiaires suspects de BC/FT. La BdR et le SFMF ont tous deux émis des directives à l'intention des établissements de crédit et des participants au marché des valeurs recommandant la mise en place de programmes réguliers de formation de leurs employés aux questions de LAB/CFT. La directive n° 1485-U de la BdR demande aux établissements de crédit de dresser la liste des unités structurelles de leur organisation dont les employés doivent recevoir une formation à l'application des normes LAB/CFT. Ce document indique que la liste en question doit inclure au minimum les unités suivantes : l'unité de conformité LAB/CFT, tous les services effectuant des opérations bancaires et d'autres transactions financières, les services juridiques, le service de sécurité et le service de contrôle

¹⁰² Lettre du MdF n° 070506/302, 19 décembre 2006.

¹⁰³ Ordonnance gouvernementale n° 715, 1^{er} décembre 2005.

interne. Les entretiens menés par l'équipe d'évaluation avec divers représentants du secteur financier semblent indiquer que la plupart des institutions ont établi des programmes de formation en interne et/ou donnent à leurs employés la possibilité de suivre des formations conduites par la CRF ou l'organe de surveillance pertinent. Toutes les banques visitées au cours de l'évaluation sur place avaient mis en place des programmes pour assurer que tous leurs employés, y compris les employés travaillant aux guichets et tous ceux qui effectuent ou traitent des opérations monétaires ainsi que ceux qui sont directement responsables de la conformité aux normes LAB/CFT, reçoivent une formation LAB/CFT.

481. L'ordonnance n° 459P du ROSCOM exige que les « personnes responsables du contrôle interne » reçoivent au moins une fois par an une formation aux questions de LAB/CFT et aux contrôles internes. Les entretiens menés sur place au niveau des bureaux de poste indiquent que le personnel est peu informé des programmes de contrôle interne et que, en dehors du personnel de sécurité, seuls quelques employés reçoivent une formation détaillée aux programmes de conformité LAB/CFT.

482. Des activités de formation semblent être offertes au personnel de tous les secteurs¹⁰⁴ mais l'équipe d'évaluation a noté que celles-ci portent essentiellement sur la LCB et que, hormis les vérifications à effectuer à l'aide de la liste nationale des terroristes et des extrémistes, il est moins tenu compte des signes avertisseurs du financement du terrorisme. L'équipe a aussi noté que presque tous les représentants du secteur privé interrogés disposaient d'une connaissance bonne ou suffisante des normes légales mais que très peu d'entre eux étaient à même de citer un exemple d'affaire de BC ou de FT détectée dans leur secteur ou de préciser les risques spécifiques de BC/FT concernant leur domaine d'activité.

Procédures de sélection du personnel

483. La loi LAB/CFT confie à la BdR le soin de déterminer les qualifications du personnel responsable de la conformité aux normes LAB/CFT. L'ordonnance n° 104 exige de toutes les institutions financières autres que les établissements de crédit qu'elles définissent les critères de qualification des responsables de la conformité aux normes LAB/CFT, en tenant compte des exigences fixées par l'Etat. L'ordonnance n° 715 et la directive n° 1486-U de la BdR précisent en fait ces exigences pour toutes les IF (à savoir notamment : études supérieures, formation appropriée aux questions de LAB/CFT et casier judiciaire vierge). Par conséquent, les normes de sélection des employés responsables du contrôle de conformité LAB/CFT sont claires mais il n'existe pas de normes plus générales s'appliquant à l'ensemble des employés des IF. Les autorités russes ayant reconnu que la plupart des activités de blanchiment de capitaux ne pourraient avoir lieu sans la complicité d'institutions financières, l'équipe d'évaluation considère l'absence de normes générales de contrôle du personnel comme un défaut du régime général de LAB/CFT.

Efficacité

484. Le cadre législatif et réglementaire couvre de manière adéquate toutes les IF en exigeant le développement, l'introduction et la mise en œuvre de programmes de contrôle interne. Les statistiques fournies par les instances de régulation ainsi que les entretiens menés sur place avec les représentants des différentes catégories d'institutions financières opérant en Russie semblent indiquer que les établissements de crédit sont les institutions dont les programmes de contrôle interne sont les mieux définis et les mieux appliqués. Les établissements de crédit peuvent être considérés comme le secteur le plus strictement réglementé en termes de conformité aux normes LAB/CFT ; les statistiques disponibles et les informations ponctuelles fournies par les contrôleurs régionaux montrent que la BdR a sanctionné en conséquence un nombre élevé de violations résultant de programmes de contrôle interne insuffisants ou inadéquats.

¹⁰⁴ Entre 2003 et 2006, par exemple, le Rosfinmonitoring a formé 11.424 employés d'institutions financières à la loi LAB/CFT.

485. L'équipe d'évaluation a eu plus de difficultés à déterminer l'efficacité des programmes de contrôle interne dans les institutions financières autres que les établissements de crédit. Les participants au marché des valeurs mobilières et les compagnies d'assurance semblent disposer de programmes bien structurés. L'équipe d'évaluation a rencontré les représentants d'une société de crédit-bail qui avait apparemment mis en place un programme détaillé de contrôle interne. Cependant, cette société menait uniquement des activités de location-exploitation qui n'entrent pas dans les activités de crédit-bail répertoriées par le GAFI ; par conséquent, l'équipe d'évaluation n'a pu aborder les critères d'efficacité pour ce type d'institution financière. S'agissant des contrôles internes de la Poste russe, tant le ROSCOM que les représentants de la Poste russe ont confirmé que le service de sécurité de chaque succursale et bureau régional est responsable du développement, de la mise en œuvre et de l'audit du programme de contrôle interne mais le nombre peu élevé de violations enregistrées ne paraît pas compatible avec les dimensions de la Poste russe. De plus, les entretiens menés sur place avec les représentants de la Poste ont révélé un manque de connaissance des normes de contrôle interne fixées par le ROSCOM, ce qui fait peser le doute sur l'efficacité du programme de formation et des procédures de contrôle interne elles-mêmes. De tels programmes ayant été théoriquement introduits à la Poste russe depuis 2005, ses représentants auraient dû pouvoir attester une application plus complète des procédures de contrôle interne lors des entretiens sur place.

Recommandation 22 (succursales et filiales à l'étranger)

486. La loi LAB/CFT ne contient aucune disposition se rapportant aux succursales et filiales des IF russes à l'étranger. La loi sur les banques permet aux établissements de crédit russes d'ouvrir des succursales, des filiales et des bureaux de représentation à condition de respecter certaines exigences en termes de capitaux et d'obtenir l'autorisation de la BdR (loi sur les banques, article 35). D'après la BdR, les établissements de crédit russes disposent de 13 filiales en Europe et en Asie centrale, 5 succursales en Chine, en Inde, à Chypre et en Grèce et 47 bureaux de représentation dans le monde entier.

487. La loi sur les banques stipule également que les filiales (pas les succursales) doivent respecter les normes de la BdR, et l'on peut en inférer que les filiales situées à l'étranger sont tenues d'appliquer les mêmes dispositions de LAB/CFT que l'institution mère. La lettre n° 99-T de la BdR recommande aux établissements de crédit disposant de succursales à l'étranger d'imposer l'obligation de respecter au minimum les normes de connaissance du client conformément à la législation russe et d'appliquer les normes légales du pays d'accueil lorsque celles-ci sont plus rigoureuses. Toutefois, cette disposition porte uniquement sur les normes de connaissance du client et non sur les autres normes LAB/CFT. La BdR a également émis la directive n° 76-I¹⁰⁵ mais cette directive n'a pas pour but de traiter des questions de LAB/CFT et s'applique uniquement aux aspects prudeniels.

488. La BdR n'a émis aucune directive ou orientation requérant des établissements de crédit qu'ils appliquent des normes de vigilance plus élevées s'agissant de leurs succursales et filiales dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. Par contre, les autorités ont indiqué que la BdR ne pourrait autoriser la création d'une filiale ou d'une succursale située sur le territoire d'un Etat qui ne participe pas au régime international LAB/CFT, comme le prévoit la loi.¹⁰⁶ Cette disposition ne vise actuellement que les pays figurant sur la liste des pays et territoires non coopératifs (PTNC) du GAFI. Cette liste ne désignant actuellement aucune juridiction, la disposition est insuffisante pour répondre à la situation dans laquelle un pays n'aurait pas mis en place un régime de LAB/CFT adéquat. Par ailleurs, la BdR a indiqué que, s'agissant d'un établissement de crédit ayant obtenu l'autorisation d'opérer dans un pays où la situation en matière de LAB/CFT se détériore et descend en dessous du seuil acceptable, cette situation serait prise en compte lors du renouvellement de la licence de l'établissement de crédit (la durée des licences est de un à trois ans).

¹⁰⁵ Directive n° 76-I « sur certains aspects de la réglementation des activités des banques ayant établi des succursales sur le territoire d'un Etat étranger ».

¹⁰⁶ Règlement n° 290-P (4 juillet 2006) de la BdR « sur la procédure d'octroi par la BdR à un établissement de crédit de l'autorisation d'ouvrir une succursale sur le territoire d'un pays étranger ».

489. Aucune disposition spécifique n'oblige les filiales ou succursales d'institutions russes à l'étranger à informer la BdR lorsque la législation ou les conditions locales les mettent dans l'incapacité de respecter la loi LAB/CFT russe. Les autorités russes, cependant, ont indiqué qu'aucune filiale ou succursale à l'étranger ne s'est jusqu'ici trouvée dans cette situation.

490. L'équipe d'évaluation n'a reçu aucune information sur les règles s'appliquant aux filiales et succursales à l'étranger d'institutions financières autres que les établissements de crédit, bien qu'elle ait appris lors de ses entretiens avec des représentants du secteur des assurances et des valeurs que certaines entités de ces secteurs disposent effectivement de filiales et de succursales à l'étranger. L'équipe d'évaluation considère par conséquent que cet élément n'est pas couvert.

Efficacité

491. Le cadre réglementaire actuel s'appliquant aux filiales et succursales à l'étranger des établissements de crédit est tout au plus vague sur les questions de LAB/CFT et requiert des institutions financières qu'elles infèrent leurs obligations à cet égard de règlements ne portant pas spécifiquement sur les questions de LAB/CFT. L'absence de directives spécifiques exigeant des établissements de crédit qu'ils appliquent des normes de vigilance plus rigoureuses dans les pays qui n'ont pas mis en place de programmes LAB/CFT adéquats expose les établissements de crédit russes qui ont des filiales ou des succursales à l'étranger à des risques de violation du régime LAB/CFT en vigueur en Russie. L'équipe d'évaluation ne considère pas le processus normal de renouvellement des licences comme un moyen adéquat de répondre aux situations dans lesquelles un établissement de crédit se trouve opérer de fait dans un pays dont le régime LAB/CFT s'est fortement détérioré. Dans son état actuel, le régime légal et réglementaire s'appliquant aux filiales et aux succursales à l'étranger des établissements de crédit n'est ni efficace, ni suffisant pour satisfaire aux normes du GAFI.

492. Le cadre réglementaire actuel ne couvrant pas de façon adéquate les filiales et succursales à l'étranger des institutions financières autres que les établissements de crédit, l'équipe d'évaluation ne peut se prononcer sur l'efficacité dans ces secteurs.

3.8.2 Recommandations et commentaires

493. Les autorités russes devraient veiller à ce que toutes les IF établissent et maintiennent des procédures, des politiques et des contrôles internes pour gérer à la fois les risques de LAB/CFT et les risques prudentiels, et assurer que ces politiques et procédures soient communiquées en détail à tous les employés concernés. Les institutions financières et les organes de surveillance devraient aussi veiller à ce que les programmes de formation incluent des études de cas et d'autres exemples concrets de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, afin d'améliorer l'aptitude des employés à détecter les indices de BC ou de FT lorsque ceux-ci apparaissent. En ce qui concerne le financement du terrorisme, les IF et les organes de surveillance devraient amender les normes relatives aux programmes de contrôle interne de manière à intégrer une approche plus détaillée de la prévention du FT, en allant au-delà de la pratique actuelle qui se limite à vérifier la liste des entités désignées.

494. Les autorités russes devraient renforcer les dispositions actuelles au sujet des procédures de sélection du personnel afin d'assurer que tous les employés des IF soient soumis à un contrôle suffisant. Etant donné que les autorités russes reconnaissent elles-mêmes que le blanchiment de capitaux en Russie implique fréquemment un certain degré de complicité de la part d'une institution financière, les procédures de sélection devraient tenir compte du casier judiciaire mais aussi évaluer le risque de corruption correspondant à chaque employé ou catégorie d'employés.

495. L'équipe d'évaluation appelle instamment le ROSCOM et la Poste russe à prendre des mesures proactives détaillées pour assurer que tous les employés de tous les bureaux de la Poste russe dans l'ensemble du pays soient effectivement familiarisés avec les programmes de contrôle de la Poste se

rapportant aux normes de LAB/CFT de contrôle interne, et que les services de contrôle soient suffisamment formés et appliquent entièrement toutes les normes légales et réglementaires en matière de LAB/CFT. Les autorités russes devraient travailler en relation étroite avec la Poste russe à la mise en œuvre effective et détaillée d'un programme d'audit indépendant dans tous les bureaux de poste, afin de vérifier la conformité aux normes de contrôle interne dans tout le pays.

496. Les autorités russes devraient réfléchir à la possibilité d'harmoniser le cadre légal et réglementaire existant afin de garantir que toutes les filiales et succursales d'IF russes à l'étranger respectent les normes de LAB/CFT. Les directives actuelles à l'intention des établissements de crédit sur la gestion des risques associés aux filiales et succursales à l'étranger devraient être étendues de façon à prendre en compte aussi bien les risques de BC et de FT que les risques prudentiels. Les autorités de régulation russes devraient envisager l'émission de directives spécifiques à l'intention des établissements de crédit russes sur la nécessité d'exercer une vigilance accrue à l'égard des filiales et succursales situées dans les pays qui n'appliquent pas ou n'appliquent pas suffisamment les recommandations du GAFI. Le secteur bancaire russe continuant à croître et à s'étendre au niveau international, il est de plus en plus important que les établissements de crédit russes comprennent clairement et pleinement les normes de LAB/CFT s'appliquant aux filiales et succursales à l'étranger. D'autre part, les IF devraient être tenues d'informer l'autorité de surveillance russe lorsqu'une filiale ou succursale est dans l'incapacité d'appliquer les mesures appropriées de LAB/CFT en raison des conditions locales.

3.8.3 Application des Recommandations 15 et 22

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.15	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les procédures de contrôle interne régissant le financement du terrorisme ne comportent pas un traitement CFT détaillé et sont axées presque exclusivement sur une approche « à base de liste ». Les programmes de formation des IF mettent trop fortement l'accent sur les normes légales énoncées dans la loi LAB/CFT et n'accordent pas suffisamment de place aux études de cas de BC et de FT, ce qui limite l'efficacité de ces programmes. Les procédures de sélection du personnel ne sont pas suffisamment étendues, ne couvrent pas la totalité du personnel et ne tiennent pas compte des risques nationaux spécifiques, ce qui en réduit l'efficacité. La Poste russe ne peut attester la mise en œuvre effective des programmes de contrôle interne dans tous ses bureaux.
R.22	NC	<ul style="list-style-type: none"> Le cadre légal et réglementaire n'exige pas systématiquement le respect de la législation et de la réglementation LAB/CFT russes dans les filiales et succursales à l'étranger. Les directives actuelles sur les filiales et succursales des établissements de crédit portent uniquement sur les risques prudentiels et non sur les normes de LAB/CFT. Aucune disposition ne requiert l'exercice d'une vigilance accrue à l'égard des filiales et succursales situées dans un pays qui n'applique pas ou applique insuffisamment les recommandations du GAFI. Pas d'exigence spécifique d'informer l'autorité de surveillance russe lorsqu'une filiale, une succursale ou un bureau de représentation est dans l'incapacité d'appliquer les mesures de LAB/CFT. Les filiales et succursales à l'étranger des institutions financières autres que les établissements de crédit ne sont pas couvertes par le régime réglementaire actuel et, par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du cadre légal en vigueur.

3.9 Banques fictives (R.18)

3.9.1 Description et analyse

497. La loi sur les banques définit certaines exigences à remplir pour créer une banque qui interdisent effectivement l'opération de banques fictives en Russie. L'article 1 stipule qu'un établissement de crédit doit être une entité juridique disposant d'un siège social en Russie. Tous les établissements de crédit doivent être enregistrés par la BdR et obtenir d'elle une licence, et la BdR doit attester que les dirigeants de la banque satisfont aux critères russes « d'aptitude et d'honorabilité ». La BdR supervise le processus d'octroi des licences de tous les établissements de crédit et est seule habilitée à accorder ou à retirer une licence bancaire. Si elle établit qu'une banque lui a fourni de fausses informations pendant la procédure d'octroi d'une licence, la BdR peut annuler la licence d'exploitation de cette banque.

498. Seuls les établissements de crédit ont le droit d'entretenir des relations de correspondant bancaire avec des banques. Aux termes de l'article 7, point 5, de la loi LAB/CFT, il est interdit aux établissements de crédit russes de nouer ou de poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives. Les établissements de crédit russes sont aussi tenus de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les institutions financières qui font partie de leur clientèle à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes.

Efficacité

499. L'équipe d'évaluation n'a relevé aucun élément indiquant que des banques fictives opèrent sur le territoire de la Russie. Ses entretiens avec les représentants des établissements de crédit lui ont montré en outre que ces établissements sont tout à fait conscients de l'interdiction de nouer des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives.

3.9.2 Recommandations et commentaires

500. Cette recommandation est pleinement appliquée.

3.9.3 Application de la Recommandation 18

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.18	C	<ul style="list-style-type: none">• Cette recommandation est pleinement appliquée.

3.10 Le système de surveillance et de contrôle - Autorités compétentes et organisations d'autorégulation - Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R.23, 29, 17 et 25)

3.10.1 Description et analyse

Recommandation 23 (réglementation et surveillance)

Cadre réglementaire (autorités désignées)

501. La réglementation LAB/CFT est définie dans la loi LAB/CFT qui s'applique à toutes les institutions financières (article 2 en relation avec l'article 5 de la loi LAB/CFT).

502. Les autorités de surveillance désignées suivantes ont la responsabilité d'assurer que les institutions financières appliquent de façon adéquate les normes requises pour combattre le BC et le FT (voir aussi la section 1 de ce rapport).

503. La BdR est l'autorité de surveillance des établissements de crédit, y compris les établissements de crédits non bancaires.¹⁰⁷

504. Le SFMF est l'autorité de surveillance du marché des valeurs mobilières (« acteurs professionnels du marché des valeurs »), des fonds d'investissement et des fonds de pension non publics.¹⁰⁸

505. Le SFSA est l'autorité de surveillance des sociétés d'assurance et des courtiers en assurance.¹⁰⁹

506. Le ROSCOM est l'autorité de surveillance de la Poste russe (MVT).¹¹⁰

507. Le Rosfinmonitoring est l'autorité de surveillance des sociétés de crédit-bail et des services de paiement et de transmission de fonds (article 13.1 de la loi sur les banques).¹¹¹

Prise de contrôle par des éléments criminels

508. Lors des évaluations mutuelles précédentes¹¹², la Russie a été critiquée comme étant vulnérable à la prise de contrôle d'institutions financières par des éléments criminels. Le premier rapport notait que la criminalité organisée était sans doute parvenue à infiltrer le secteur bancaire, tandis que le second rapport mentionnait explicitement la possibilité effective d'un contrôle clandestin de certaines banques par la criminalité organisée, malgré les dispositions légales en vigueur.

509. Il est inquiétant de constater que la Russie n'a pas cherché à modifier sa législation pour résoudre ce problème. La BdR doit être notifiée lorsqu'une personne physique ou morale acquiert, par le biais d'une seule ou de multiples transactions, plus de 1% des participations d'un établissement de crédit. L'accord préalable de la BdR est nécessaire si l'acquisition porte sur plus de 20% de ces participations (article 11 de la loi sur les banques et article 61 de la loi sur la BdR). La BdR doit communiquer sa décision dans un délai de 30 jours après avoir été notifiée et, en cas de refus, « justifier » sa décision. Les motifs autorisés sont définis à l'article 11 de la loi sur les banques. On notera que des liens ou un passé criminels ne constituent pas un motif de refus, sauf dans certains cas (condamnation pour faillite frauduleuse, pertes infligées à un établissement de crédit). Si la BdR ne répond pas à la demande dans un délai de 30 jours, on considère implicitement qu'elle a donné son accord. D'autre part, ces dispositions ne s'appliquent pas aux situations dans lesquelles une personne détient moins de 20% du capital (participations) mais plus de 20% des votes ; elles ne couvrent, par conséquent, que la propriété nominale et non le contrôle. En outre, la loi sur les banques ne contient aucune disposition supplémentaire sur les bénéficiaires effectifs. Considérés ensemble, l'ensemble de ces éléments semblent indiquer que le cadre légal russe n'est pas suffisant pour empêcher que des criminels prennent le contrôle d'établissements de crédit ou en deviennent les bénéficiaires effectifs.

510. Les précédentes évaluations mutuelles signalaient la possibilité d'une prise de contrôle de certaines banques par des éléments criminels mais la présente équipe d'évaluation a constaté lors de ses discussions avec les autorités de surveillance que certaines banques sont en fait toujours considérées comme détenues et contrôlées par des criminels (présumés) ou leurs hommes de paille. Les autorités ont aussi indiqué qu'elles souhaitent vivement depuis assez longtemps obtenir les instruments de surveillance nécessaires pour traiter cette question. Néanmoins, la législation n'a pas encore été modifiée de façon à remédier aux insuffisances en la matière, pourtant clairement identifiées.

¹⁰⁷ Loi fédérale n° 86-FZ du 10 juillet 2002 sur la BdR et loi fédérale n° 395-1 du 2 décembre 1990 sur les banques et les activités bancaires (loi sur les banques).

¹⁰⁸ Loi fédérale n° 39-FZ du 22 avril 1996 sur le marché des valeurs, loi fédérale n° 156-FZ du 29 novembre 2001 sur les fonds d'investissement et loi fédérale n° 75-FZ du 12 février 2001 sur les fonds de pension non publics.

¹⁰⁹ Loi fédérale n° 4015-1 du 27 novembre 1992 sur l'organisation du secteur des assurances en Russie.

¹¹⁰ Loi fédérale n° 176-FZ du 17 juin 1999 et loi fédérale n° 126-FZ du 7 juillet 2003 sur les communications.

¹¹¹ Ordonnance gouvernementale n° 28 (18 janvier 2003 / 3 novembre 2007) « sur la procédure d'enregistrement des entités par le Rosfinmonitoring ».

¹¹² Deuxième rapport d'évaluation mutuelle sur la Russie (6 juillet 2004), Comité Moneyval du Conseil de l'Europe.

511. D'autre part, il n'existe pas de disposition sur les personnes détenant une participation significative ou de contrôle dans une institution financière autre qu'un établissement de crédit, y compris les services de transmission de fonds et les sociétés de crédit-bail. Cela est aussi depuis longtemps un sujet de préoccupation de la communauté internationale. La législation s'appliquant aux établissements de crédit établit néanmoins un cadre légal, sans couvrir adéquatement, il est vrai, la question de la prise de contrôle par des éléments criminels, tandis que la loi sur le marché des valeurs et la loi sur les assurances sont complètement silencieuses sur ce point et ne fournissent aucune base légale pertinente.

Critères d'aptitude et d'honorabilité

512. Les personnes cherchant à occuper une fonction de direction dans un établissement de crédit (y compris un établissement de crédit non bancaire) doivent être jugées « aptes et honorables » par la BdR (articles 11.1 et 16 de la loi sur les banques). Ceci s'applique aux membres du Conseil d'administration (Conseil de surveillance), aux dirigeants des établissements de crédit (PDG, adjoints au PDG et membres de la direction générale), au chef-comptable, aux chefs-comptables adjoints des établissements de crédit et aussi au Directeur, aux Directeurs adjoints, au chef-comptable et aux chefs-comptables adjoints des succursales des établissements de crédit. Les candidats aux postes susmentionnés doivent satisfaire aux critères de qualification définis dans la législation fédérale et les règles correspondantes (autres instruments contraignants) de la BdR en matière d'aptitude (professionnalisme) : études supérieures, expérience professionnelle ; et en matière d'honorabilité (intégrité) : absence de condamnation pour délits de nature économique, réputation professionnelle, etc.

513. Des critères identiques d'aptitude et d'honorabilité s'appliquent aux acteurs professionnels du marché des valeurs¹¹³, aux fonds d'investissement par actions¹¹⁴ et aux fonds de pension non publics.¹¹⁵ Certaines normes s'appliquent au secteur des assurances¹¹⁶ ; toutefois, les critères d'aptitude et d'honorabilité ne s'étendent pas aux membres du conseil de surveillance. Il n'est pas prévu de critères identiques d'aptitude et d'honorabilité pour les sociétés de crédit-bail et les entités commerciales couvertes par l'article 13.1 de la loi sur les banques.

Efficacité des dispositions concernant la prise de contrôle par des éléments criminels et les critères d'aptitude et d'honorabilité

514. Les procédures relatives aux critères d'aptitude et d'honorabilité – là où leur application est requise – sont efficaces. Toutes les autorités pertinentes ont connaissance des exigences légales en la matière et les appliquent en pratique.

515. Néanmoins, toutes les autorités ont besoin de prérogatives légales supplémentaires afin d'empêcher la prise de contrôle d'institutions financières par des éléments criminels, compte tenu en particulier de l'importance de cette question en Russie (voir section 1).

516. Comme le recommandaient déjà les précédents rapports d'évaluation mutuelle, le SFSA et le SFMF devraient disposer de toute urgence du pouvoir de contrôler les personnes ou entités qui détiennent une participation significative ou de contrôle dans une institution financière et leurs bénéficiaires effectifs. Il en va de même pour le Rosfinmonitoring en ce qui concerne les sociétés de crédit-bail et les entités commerciales au sens de l'article 13.1 de la loi sur les banques. Ceci est pour le moment moins pertinent sans doute en ce qui concerne le ROSCOM puisque la Poste russe, qui appartient à l'Etat, est aujourd'hui la seule institution accréditée dans ce secteur. Néanmoins, en

¹¹³ Article 10.1 de la loi sur le marché des valeurs et décision gouvernementale n° 432, point 3, du 14 juillet 2006 sur l'octroi des licences requises pour certains types d'activité sur les marchés financiers.

¹¹⁴ Article 8 de la loi sur les fonds d'investissement et décision gouvernementale n° 432, point 3.

¹¹⁵ Article 7 de la loi sur les fonds de pension non publics et décision gouvernementale n° 432, point 3.

¹¹⁶ Articles 2, 32.1 et 32.3 de la loi sur la réassurance, l'assurance mutuelle, les courtiers en assurances et les actuaires en assurances.

théorie, le ROSCOM devrait pouvoir délivrer des licences à d'autres entités. Le SFSA, le SFMF et le Rosfinmonitoring ne sont pas compétents pour contrôler les actionnaires principaux et ne le font donc pas en pratique.

517. La BdR est vivement consciente de la nécessité d'empêcher la prise de contrôle d'établissements de crédit par des éléments criminels. Ceci implique aussi de vérifier si le capital des bénéficiaires provient de sources appropriées. Cependant, les pouvoirs dont est légalement dotée la BdR ont besoin d'être renforcés. Le seuil de 20% semble trop élevé et devrait donc être abaissé (bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence explicite des recommandations du GAFI) pour tenir compte des risques accrus auxquels doit faire face la Russie en ce domaine, comme le recommandaient déjà les rapports précédents. Il conviendrait en outre de préciser que toute personne détenant directement ou indirectement plus de 10% des participations ou des votes dans un établissement de crédit devrait faire l'objet d'un contrôle en tant qu'actionnaire important, et aussi que la BdR peut refuser une acquisition si la personne concernée a été condamnée pour avoir commis une infraction financière.

Principes fondamentaux

518. Toutes les institutions financières soumises aux Principes fondamentaux doivent obtenir une licence (article 15 de la loi sur les banques, article 39 de la loi sur le marché des valeurs, articles 2, 38 et 44 de la loi sur les fonds d'investissement, article 7 de la loi sur les fonds de pension non publics et article 32 de la loi sur les assurances). Les dimensions du pays posent un énorme défi aux diverses autorités de surveillance russes. Chacune d'entre elle est représentée dans les sept districts fédéraux (voir section 1). Le District fédéral central (Moscou) est celui qui compte le plus grand nombre d'institutions financières enregistrées par les autorités de surveillance.

519. La procédure de planification des visites d'inspection LAB/CFT pour l'année suivante est essentiellement la même dans tous les secteurs. Toutes les autorités de surveillance régionales des districts fédéraux proposent une liste d'IF à inspecter. Un programme global est ensuite établi par le siège central, sur la base des propositions régionales. Ce programme peut être modifié si nécessaire. En outre, les Chefs des bureaux régionaux sont habilités à mener des inspections non prévues à l'avance. Les bureaux régionaux notifient régulièrement le bureau central. D'autre part, le Rosfinmonitoring envoie aux autorités de surveillance concernées des informations ciblées à propos des entités spécifiques à haut risque qu'il identifie grâce à l'analyse de la base de données de la CRF.

520. Le tableau ci-dessous montre le nombre de visites d'inspection réalisées pendant les dernières années.

Nombre de visites d'inspection 2003-2006			
Institutions (nombre total en octobre 2007)	Année	Nombre de visites d'inspection	Nombre d'inspections non planifiées
Etablissements de crédit (1.149)	2003	1.699	Non connu
	2004	2.592	Non connu
	2005	1.425	Non connu
	2006	1.419	Non connu
Sociétés de gestion de valeurs mobilières (y compris les fonds de pension et les fonds d'investissement) (2.164)	2003	171	Non connu
	2004	209	Non connu
	2005	198	Non connu
	2006	235	Non connu
Sociétés d'assurance (863)	2003	Non connu	Non connu
	2004	138	Non connu
	2005	164	Non connu

Nombre de visites d'inspection 2003-2006			
Institutions (nombre total en octobre 2007)	Année	Nombre de visites d'inspection	Nombre d'inspections non planifiées
	2006	168	Non connu

521. La BdR a pour objectif l'inspection LAB/CFT de tous les établissements de crédit au moins une fois tous les 18 mois. Les chiffres ci-dessus montrent que cet objectif est atteint en pratique. Si nécessaire, la BdR effectue aussi des inspections sans avis préalable. Les évaluateurs ont pu consulter un rapport d'inspection montrant que les inspections menées par la BdR peuvent être très détaillées. Cet échantillon de rapport, en tous cas, était extrêmement détaillé. Les évaluateurs en concluent que, d'une manière générale, la surveillance exercée par la BdR fonctionne et est efficace.

522. Le SFMF s'efforce d'inspecter toutes les institutions placées sous sa surveillance au moins une fois tous les deux ans. Les chiffres ci-dessus montrent que cet objectif n'est pas atteint en pratique. Les entités du marché des valeurs ne sont inspectées en moyenne qu'une fois tous les neuf ou dix ans. Dans le cas du SFSA également, l'objectif d'inspecter les sociétés d'assurance pour les questions de LAB/CFT au moins une fois tous les trois ans n'est pas atteint. Les chiffres montrent qu'en moyenne, les sociétés d'assurance ne sont inspectées qu'une fois tous les cinq à six ans. On notera que, dans son Rapport de progrès au Moneyval en 2006¹¹⁷, la Russie avait fourni des chiffres différents pour le secteur des assurances (194 inspections en 2004 et 56 en 2005), ce qui met en doute l'exactitude de ces données. Les autorités russes ont indiqué que la différence tient au fait que les chiffres présentés dans le rapport de suivi au Moneyval n'incluaient pas les inspections à distance, comme exigé par les évaluateurs du GAFI. De plus, les chiffres pour 2005 (56 inspections) portent uniquement sur le premier semestre 2005.

523. D'autre part, les rapports d'inspection présentés aux évaluateurs par le SFMF et le SFSA comme échantillons étaient beaucoup moins détaillés que celui fourni par la BdR. Pour renforcer l'efficacité, les deux autorités devraient effectuer un plus grand nombre de visites d'inspection sur les questions de LAB/CFT, afin d'assurer que toutes les institutions sont inspectées au moins une fois tous les trois ans. En outre, les deux autorités devraient mener – sur la base du risque – un plus grand nombre de contrôles thématiques ciblés approfondis.

Services de transmission de fonds ou de valeurs et services de change

524. Les personnes offrant des services de transmission de fonds ou de change doivent détenir une licence de la BdR. Ces services peuvent donc être offerts uniquement par des établissements de crédit. En pratique, les bureaux de change constituant des unités structurelles des établissements de crédit offrent de tels services (loi sur les banques, article 5, alinéa 6). Les services d'échange de devises sont soumis à la surveillance de la BdR, comme tous les autres EC. Cependant, il n'existe pas de statistiques distinctes sur le nombre de visites d'inspection menées spécifiquement dans les bureaux de change. Le nombre de bureaux de change est en diminution constante (4.237 en 2003, 3.361 en 2004, 2.835 en 2005, 2.182 en 2006 et 1.475 en 2007). Les 1.475 bureaux de change restants sont détenus par 229 établissements de crédit.

525. Les établissements de crédit qui offrent des services de transmission de fonds ou de valeurs sont supervisés par la BdR. En décembre 2007, 1.135 banques et 43 établissements de crédit non bancaires étaient autorisés à offrir ce type de services en Russie. Ces 1.135 établissements de crédit comprennent 3.474 filiales, 18.275 bureaux supplémentaires (qui ne peuvent être localisés en dehors de la zone de compétence du bureau régional de la BdR concerné), 388 bureaux opérationnels (dont l'activité peut s'étendre à l'ensemble du district fédéral où est localisée la succursale mais qui ne peuvent effectuer

¹¹⁷ www.coe.int/moneyval.

que certains types d'opérations), 14.754 caisses opérationnelles et 1.471 bureaux de caisse-crédit (qui ne peuvent effectuer qu'un nombre encore plus restreint d'opérations).

526. D'autre part, certaines entités commerciales qui ne sont pas des établissements de crédit mais offrent certains types de services ont le droit de proposer des services de transmission de fonds en l'absence d'une licence bancaire (article 13.1 de la loi sur les banques ; voir section 3.11). La Russie a introduit l'obligation d'enregistrement auprès du Rosfinmonitoring pour ces entités le 3 novembre 2007 seulement (après la première visite sur place du GAFI). Le règlement gouvernemental n° 28 « sur la procédure d'enregistrement des entités par le Rosfinmonitoring » a été amendé en conséquence à cette date. Lors de la première visite sur place, la BdR avait souligné le risque important posé par ces entités commerciales et la nécessité de mettre en place un système pour atténuer ce risque. L'ordonnance n°183n, qui habilitait le Rosfinmonitoring à superviser certaines entités à des fins de LAB/CFT (y compris les sociétés de crédit-bail), a été remplacée le 9 novembre 2007 par l'ordonnance n° 144 qui inclut les entités commerciales parmi les entités soumises à la surveillance du Rosfinmonitoring.

527. D'après le Rosfinmonitoring, 58 entités de ce type étaient enregistrées en janvier 2008 ; 9 visites d'inspection ont été effectuées en novembre et décembre 2007, aboutissant à la détection de 271 opérations non déclarées à la CRF et de certaines violations des règles de contrôle interne. Le système d'enregistrement et de surveillance des entités commerciales établi conformément à l'article 13.1 de la loi sur les banques est très récent et il n'est donc pas possible d'en évaluer l'efficacité. Ce système demande à être consolidé.

528. La Poste russe est aussi autorisée à offrir des services de transmission de fonds. Elle est enregistrée auprès du ROSCOM (article 29 de la loi sur les communications ; ordonnance gouvernementale n° 318 ; décret présidentiel n° 320).

529. La Poste russe est soumise à la surveillance du ROSCOM.¹¹⁸ Toutefois, il n'apparaît pas clairement aux évaluateurs si la base légale mentionnée est suffisante (cf. R. 29). En octobre 2007, la Poste russe comptait 941 succursales et 40.678 bureaux de poste. Selon les autorités, chaque succursale de la Poste doit faire l'objet d'une visite d'inspection au moins une fois tous les deux ans. Les chiffres indiqués ci-dessous montrent que cet objectif n'a pas été atteint et que les succursales ne sont soumises à une inspection LAB/CFT qu'une fois tous les cinq à six ans (les opérations effectuées par les bureaux de poste peuvent être contrôlées dans le même temps). En outre, d'après les documents présentés aux évaluateurs sur le détail des inspections, celles-ci semblent assez superficielles et devraient être approfondies afin d'en accroître l'efficacité. Certaines autorités des régions ont fait état d'un grave manque de personnel à cet égard.

Inspections de la Poste russe par le ROSCOM				
Année	Nombre total d'inspections	Nombre total d'inspections LAB/CFT		Nombre d'injonctions à remédier aux insuffisances constatées
		Planifiées	Non planifiées	
2005	864	459	37	76
2006	1 663	46	141	10
2007	1 058	34	117	8
Total	3 585	539	295	94

¹¹⁸ Point 5.3.1.2.5 du règlement gouvernemental n° 354 du 6 juin 6 2007 « sur l'approbation de la réglementation relative au Service fédéral des médias, de la communication et de la protection du patrimoine culturel ».

530. Les sociétés de crédit-bail sont enregistrées par le Rosfinmonitoring et soumises à sa surveillance. Le tableau ci-dessous montre le nombre de visites d'inspection LAB/CFT effectuées dans ce secteur pendant les dernières années :

Inspections de sociétés de crédit-bail par le Rosfinmonitoring (Nombre total de sociétés de crédit : 2 690)		
Année	Visites d'inspection	Nombre d'inspections non planifiées
2003	60	Non connu
2004	203	Non connu
2005	220	Non connu
2006	329	Non connu
Total	812	Non connu

531. Ces chiffres montrent que chaque société de crédit-bail n'est inspectée qu'une fois tous les huit à treize ans environ, ce qui semble insuffisant compte tenu, en particulier, du nombre assez important de rapports de contrôle obligatoires et de DOS soumis par les sociétés de crédit-bail, et donc du risque potentiellement plus élevé existant dans ce secteur par rapport à d'autres secteurs non-EC.

Recommandation 25

Lignes directrices à l'intention des institutions financières

532. A l'exception de certaines directives limitées émises par le Rosfinmonitoring (explication de la loi et typologies), il n'a pas été émis de lignes directrices. Il n'est pas étonnant, par conséquent, que pratiquement aucune des IF n'avait connaissance des actes considérés comme actes de BC ou FT, en dehors des exigences légales contenues dans la loi LAB/CFT.

Recommandation 29

Attribution aux autorités de surveillance des pouvoirs nécessaires pour vérifier le respect des obligations LAB/CFT

533. Aux termes de l'article 56 de la loi sur la BdR, la BdR est l'organe chargé de la réglementation et de la surveillance du secteur bancaire en Russie. Aux termes de l'article 73 de la loi sur la BdR, pour remplir ses fonctions de régulation et de surveillance, la BdR inspecte les établissements de crédit (et leurs filiales), leur adresse des instructions pour remédier aux violations constatées dans leurs activités et impose des sanctions aux auteurs des violations conformément à la loi sur la BdR. A première vue, il semble que la BdR dispose de pouvoirs adéquats pour surveiller et assurer le respect des normes LAB/CFT et mener des visites d'inspection. Toutefois, comme cela a déjà été noté dans un précédent rapport d'évaluation (Moneyval), la loi sur la BdR limite toujours le nombre de visites d'inspection que la BdR peut effectuer pendant une certaine période. Ceci restreint la flexibilité de la BdR et sa capacité à intervenir mais assure aussi aux établissements de crédit une immunité temporaire à l'égard de la surveillance, ce qui n'est pas conforme aux recommandations du GAFI (loi sur la BdR, article 73.5).¹¹⁹

¹¹⁹ La loi stipule : « Dans l'exécution de ses fonctions de régulation et de surveillance du secteur bancaire, la BdR ne peut effectuer plus d'un contrôle dans un établissement de crédit (ou sa filiale) sur une question identique pendant la même période d'activité de l'établissement de crédit (ou de sa filiale), à l'exception des cas prévus dans le présent article. Le contrôle porte uniquement sur les cinq années d'activité de l'établissement de crédit (ou de sa filiale) précédant l'année où le contrôle est effectué ».

534. Le SFMF et le SFSA disposent de pouvoirs adéquats pour surveiller et assurer le respect des normes LAB/CFT et mener des visites d'inspection.¹²⁰ Les autorités ont indiqué à l'équipe d'évaluation que les pouvoirs dont dispose le ROSCOM sont basés sur l'article 27 de la loi sur la communication, le règlement gouvernemental n° 354 et la décision gouvernementale n° 110. Toutefois, ces dispositions ne semblent pas offrir une base suffisante aux fins du contrôle de l'ensemble complet des normes LAB/CFT. La décision gouvernementale n° 110 porte principalement sur les questions de communication électronique. Le point 5.3.1.2.5 du règlement n° 354 couvre uniquement « le respect par les organisations fédérales de postes et communications de la procédure d'enregistrement, de stockage et de fourniture d'information sur les opérations monétaires soumises à contrôle aux termes de la législation russe, et aussi l'organisation du contrôle interne par ces organisations ».

535. Le pouvoir dont dispose le Rosfinmonitoring pour surveiller et contrôler le respect des règles LAB/CFT par les sociétés de crédit-bail et les entités commerciales au sens de l'article 13.1 de la loi sur les banques est basé sur l'ordonnance n° 144 qui a remplacé l'ordonnance n° 183n le 9 novembre 2007.

Pouvoir d'exiger la production des pièces, documents ou informations

536. La BdR peut exiger directement – sans qu'une décision de justice soit nécessaire – la production de, et l'accès à, tous les documents, pièces ou informations nécessaires au contrôle de l'application des normes. Il en va de même pour le SFMF.¹²¹

537. Le SFSA peut requérir l'information nécessaire pour remplir ses fonctions de surveillance du secteur des assurances, sauf si l'information est protégée par le secret bancaire. Toutefois, l'équipe d'évaluation a constaté que cette exemption ne se rapporte pas aux fonctions de surveillance et n'affecte pas les pouvoirs dont dispose le SFSA (voir aussi les remarques à propos de la Recommandation 4).

538. Le ROSCOM ne semble pas disposer de tels pouvoirs car la décision gouvernementale n° 110 ne s'applique pas à la surveillance LAB/CFT.

539. Le Rosfinmonitoring a accès à toutes les données pertinentes des sociétés de crédit-bail et des entités commerciales au sens de l'article 13.1 de la loi sur les banques, conformément à l'ordonnance n° 144 qui a remplacé l'ordonnance n° 183n le 9 novembre 2007.

Pouvoirs coercitifs et de sanction

540. Les autorités de surveillance peuvent imposer indépendamment les sanctions énumérées dans le tableau ci-dessous aux fins de l'application des normes LAB/CFT. En outre, toutes les autorités de surveillance peuvent demander au Rosfinmonitoring d'imposer une amende à une IF et à ses dirigeants ou de suspendre (pour une durée de trois ans maximum) les membres du Conseil d'administration ou les hauts dirigeants de l'IF pour non-respect d'une directive de surveillance.¹²²

Pouvoirs de sanction, y compris les amendes				
Type de sanction	BdR	SFMF	SFSA	ROSCOM
Sanctions à l'égard	• Amende de	• Pas de pouvoir	• Pas de pouvoir	• Pas de pouvoir

¹²⁰ Articles 40 et 42 de la loi sur le marché des valeurs, article 55 de la loi sur les fonds d'investissement, article 34 de la loi sur les fonds de pension non publics, décret présidentiel n° 314 et décision gouvernementale n° 317, article 30 de la loi sur les assurances et décision gouvernementale n° 330.

¹²¹ Article 73 de la loi sur la BdR et directive n° 105-I de la BdR, article 44 de la loi sur le marché des valeurs, article 55 de la loi sur les fonds d'investissement et ordonnance n° 07-108/pz-n du SFMF relative à « l'approbation de la réglementation concernant la conduite des inspections d'entités, la surveillance et le contrôle lorsque le SFMF est l'autorité habilitée à exercer la surveillance et le contrôle » (points 3.4.3 - 3.4.6).

¹²² Articles 19.5 et 15.27 du Code des infractions administratives.

Pouvoirs de sanction, y compris les amendes				
Type de sanction	BdR	SFMF	SFSA	ROSCOM
d'une IF pour violation des normes LAB/CFT	<p>5.000 EUR maximum aux établissements de crédit et de 5.000 EUR maximum aux établissements de crédit non bancaires (article 74, point 1, de la loi sur la BdR)</p> <ul style="list-style-type: none"> Le montant de l'amende peut être multiplié par dix si la violation ne cesse pas dans le délai fixé par la BdR ou si la violation a réellement mis en danger l'intérêt des clients (article 74, point 2, de la loi sur la BdR) 	d'imposer une amende	d'imposer une amende	d'imposer une amende
Sanctions à l'égard des membres du Conseil d'administration ou des hauts dirigeants pour violation des normes LAB/CFT	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pouvoir d'imposer une amende aux dirigeants de l'IF Pouvoir de remplacer les dirigeants dans les cas prévus à l'article 74, point 2, de la loi sur la BdR 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pouvoir d'imposer une amende ou de remplacer les dirigeants de l'IF 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pouvoir d'imposer une amende ou de remplacer les dirigeants de l'IF 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pouvoir d'imposer une amende ou de remplacer les dirigeants de l'IF
Suspension de la licence pour violation des normes LAB/CFT	<ul style="list-style-type: none"> Jusqu'à 6 mois dans les cas prévus à l'article 74, point 1, de la loi sur la BdR Jusqu'à 1 an dans les cas prévus à l'article 74, point 2, de la loi sur la BdR 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pouvoir direct de l'autorité de surveillance aux fins de l'application des normes LAB/CFT Pouvoir indirect d'imposer une suspension de 90 jours via le tribunal des requêtes et le Rosfinmonitoring (article 3.12 du CIA) 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pouvoir direct de l'autorité de surveillance aux fins de l'application des normes LAB/CFT Pouvoir indirect d'imposer une suspension de 90 jours via le tribunal des requêtes et le Rosfinmonitoring (article 3.12 du CIA) 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de pouvoir direct de l'autorité de surveillance aux fins de l'application des normes LAB/CFT Pouvoir indirect d'imposer une suspension de 90 jours via le tribunal des requêtes et le Rosfinmonitoring (article 3.12 du CIA)
Retrait de la licence pour violation des normes LAB/CFT	<ul style="list-style-type: none"> La BdR peut retirer une licence pour violations répétées (un an minimum) des articles 6 et 7 de la loi LAB/CFT (sauf pour non transmission d'une DOS) (article 20, point 1, de la loi sur les banques) La licence ne peut 	<ul style="list-style-type: none"> Le SFMF peut retirer une licence pour violations répétées (un an minimum) des articles 6 et 7 de la loi LAB/CFT (sauf pour non transmission d'une DOS) (article 44 i. 4 de la loi sur le marché des valeurs). Pas de disposition 	<ul style="list-style-type: none"> Pas possible à des fins de LAB/CFT 	<ul style="list-style-type: none"> Pas possible à des fins de LAB/CFT

Pouvoirs de sanction, y compris les amendes				
Type de sanction	BdR	SFMF	SFSA	ROSCOM
	être retirée pour d'autres motifs (article 20, point 3, de la loi sur la BdR)	correspondante dans la loi sur les fonds d'investissement, la loi sur les fonds de pension non publics et la décision n° 317		

541. Les pouvoirs de sanction, ainsi que les sanctions elles-mêmes, sont inadéquats. La BdR, seule autorité de surveillance dotée de certains pouvoirs, a indiqué que ses pouvoirs sont trop limités pour remédier effectivement aux défauts de conformité. L'équipe d'évaluation est pleinement d'accord avec la BdR sur ce point. Le SFSA et le SFMF ont tous deux nié disposer de pouvoirs restreints, alors qu'ils n'ont pratiquement aucun pouvoir. On voit mal pourquoi le SFMF et le SFSA ont choisi de nier ce manque de pouvoirs.

542. La BdR est la seule autorité de surveillance russe habilitée à imposer des amendes en cas de violation des normes LAB/CFT et de remplacer (ou suspendre) des membres du Conseil d'administration ou des hauts dirigeants. Les instances de surveillance disposent de moyens indirects d'imposer une amende aux membres du Conseil d'administration et aux dirigeants d'une institution financière, via le Rosfinmonitoring (article 15.27 du CIA). Néanmoins, l'équipe d'évaluation est d'avis que les autorités de surveillance devraient également disposer de pouvoirs directs en la matière.

543. Les montants maximums des amendes imposables aux établissements de crédit en cas de violation des normes LAB/CFT sont insuffisants.

544. Le retrait de la licence pour violation des normes LAB/CFT n'est possible que dans le secteur bancaire et dans celui des valeurs, et seulement en cas de violations répétées pendant une même année, à l'exception notable des cas de non-transmission d'une DOS à la CRF. Les évaluateurs sont d'avis que l'exception relative aux DOS et la condition que des violations répétées aient été commises dans la même année restreignent indument l'efficacité de cette disposition et devraient donc être supprimées. Il devrait en outre être indiqué clairement que chaque autorité de surveillance est habilitée à retirer la licence d'une institution financière en cas de violation des normes LAB/CFT.

545. Le Deuxième Rapport d'évaluation mutuelle de Moneyval recommandait à la Russie d'accorder à la BdR le pouvoir de retirer une licence en cas de condamnation des personnes contrôlant une institution financière ou de ses bénéficiaires effectifs pour une infraction de nature pénale ou économique. Cette question n'est toujours pas résolue. La situation est la même en ce qui concerne le SFMF, le SFSA et le ROSCOM.

Efficacité

546. Pendant les dernières années, la BdR a imposé les sanctions suivantes :

Mesures et sanctions prises par la BdR (tous chiffres confondus)		
	Année	Nombre
Présentation à la direction d'une institution d'un rapport de synthèse sur les insuffisances et violations constatées	2003	353
	2004	459
	2005	385
	2006	343
Injonction à remédier dans un certain délai aux violations identifiées lors d'une visite d'inspection	2003	135
	2004	142

Mesures et sanctions prises par la BdR (tous chiffres confondus)		
	Année	Nombre
	2005	373
	2006	389
Suspension de certaines opérations et limitation de l'ouverture de nouvelles succursales	2003	7
	2004	71
	2005	238
	2006	529
Sanctions appliquées par la BdR (personnes morales uniquement)	2003	81
	2004	105
	2005	284
	2006	232
Retrait de licence	2003	0
	2004	2
	2005	14
	2006	51

Mesures et sanctions prises par la BdR (synthèse)		
Année	Visites d'inspection	Total des sanctions
2003	1 699	576
2004	2 592	779
2005	1 425	1 294
2006	1 419	1 544

547. En outre, le Rosfinmonitoring a imposé six sanctions à des établissements de crédit en 2004-2006, dont deux étaient des amendes visant de hauts dirigeants (sur la base des dossiers soumis par l'autorité de poursuite).

548. Les autorités ont indiqué à l'équipe d'évaluation que, depuis 2002, la BdR a consacré le plus clair de son temps à la formation des établissements de crédit et que, maintenant, elle applique des sanctions plus sévères. Ceci apparaît dans les chiffres présentés ci-dessus. Néanmoins les chiffres pour 2003 et 2004 ne sont pas satisfaisants car ils incluent les mesures préventives et les injonctions à remédier aux violations. Les chiffres pour 2005 et 2006 montrent que des progrès ont été réalisés et qu'aujourd'hui, le système de sanction des établissements de crédit fonctionne efficacement, malgré les insuffisances du cadre légal.

549. Pendant les dernières années, les autres autorités de surveillance des institutions financières ont imposé les sanctions suivantes :

Mesures et sanctions prises par les autres autorités de surveillance (tous chiffres confondus)				
		SFMF	SFSA	ROSCOM
	Année	Marché des valeurs, fonds d'investissement et fonds de pension	Sociétés d'assurance	Poste russe
Nombre de constats de violation de la législation LAB/CFT transmis au Rosfinmonitoring	2003	141	0	0
	2004	50	0	0
	2005	45	1	4
	2006	61	4	19
Nombre de décisions de suspension d'une licence pour violation de la législation LAB/CFT	2003	6	0	0
	2004	0	0	0
	2005	3	0	0
	2006	7	0	0
Nombre de décisions de retrait d'une licence pour violation de la législation LAB/CFT	2003	2	0	0
	2004	1	0	0
	2005	2	0	0
	2006	3	0	0
Nombre de visites d'inspection (à des fins de comparaison)	2003	171	0	0
	2004	209	0	0
	2005	198	164	496
	2006	235	168	187

550. Le Rosfinmonitoring a imposé le nombre suivant d'amendes à des IF ou à leurs dirigeants (dans certains cas sur la base des dossiers reçus de l'autorité de surveillance ou de poursuite). Le nombre d'amendes imposées à des sociétés de crédit-bail est nettement plus élevé puisque le Rosfinmonitoring est la seule autorité de surveillance de ce secteur.

Nombre d'amendes imposées par le Rosfinmonitoring						
Année	EC	Marché des valeurs	Sociétés d'assurance	Poste russe	Sociétés de crédit-bail	Entités couvertes par l'article 13.1 de la loi sur les banques
2003	0	0	0	0	66	0
2004	3	1	0	0	229	0
2005	1	2	3	0	163	0
2006	2	7	13	1	295	0
Total	6	10	16	1	753	0

551. Ces chiffres montrent que le système de sanction des institutions financières autres que les établissements de crédit ne fonctionne pas de manière efficace, surtout en ce qui concerne le SFSA et le ROSCOM. Le nombre total de sanctions ne semble pas proportionnel au nombre de visites d'inspection. Les évaluateurs ont indiqué que le SFMF, le SFSA et le ROSCOM devraient réaliser de plus en plus de contrôles thématiques ciblés approfondis. Les chiffres concernant le nombre de sanctions semblent confirmer que nombre des inspections effectuées par le SFMF, le SFSA et le ROSCOM sont en fait assez superficielles.

552. Bien que ceci ne constitue pas formellement une violation des recommandations du GAFI, il convient de noter que le ROSCOM est en fait dans l'incapacité de retirer la licence unique de la Poste

russe en tant que monopole public. Néanmoins, interrogé lors de la visite sur place, le personnel du ROSCOM semblait satisfait d'indiquer que le retrait de la licence est toujours la seule mesure à sa disposition. Ceci limite l'efficacité des pouvoirs de surveillance du ROSCOM.

Recommandation 17 (sanctions)

Désignation d'une autorité habilitée à imposer les sanctions

553. La BdR peut imposer des amendes aux établissements de crédit pour violation des normes LAB/CFT. Le montant de ces amendes est fixé en euros et non en roubles dans la loi. Le montant maximum est de 50.000 EUR pour les banques et 5.000 EUR pour les établissements de crédit non bancaires. Ces montants ne semblent ni proportionnés, ni dissuasifs et devraient donc être substantiellement relevés (article 74, point 1 et 2, de la loi sur la BdR et article 11 de la loi sur les banques).

554. Le Code des infractions administratives prévoit en outre les sanctions suivantes pour les IF désignées (article 15.27) en cas de non-respect des obligations de la loi LAB/CFT concernant la conservation des documents, le seuil de déclaration et les mesures de contrôle interne :

- une amende administrative aux dirigeants d'un montant correspondant de 100 à 200 fois le montant du salaire mensuel minimum de 2.300 RUB (le montant maximum correspond à environ 12.000 EUR) ;
- pour les entités juridiques, une amende d'un montant correspondant de 500 à 5000 fois le montant du salaire mensuel minimum de 2.300 RUB (le montant maximum correspond à environ 300.000 EUR) ;
- une suspension administrative des activités pour une période de 90 jours maximum.

555. Le Rosfinmonitoring est l'autorité compétente en pareils cas mais le dossier peut aussi être transmis pour examen à un juge qui peut, lui aussi, suspendre les activités d'une entité pour une durée de 90 jours maximum (articles 3.12, 23.1 et 23.62 du Code des infractions administratives). Aucune institution financière n'a encore été visée par une décision de suspension.

556. Il n'apparaît pas clairement aux évaluateurs si l'article 15.27 du Code des infractions administratives couvre les principales violations de la loi LAB/CFT, particulièrement en cas de non-respect des normes de vigilance à l'égard de la clientèle. Les autorités russes ont indiqué que l'article 15.27 sanctionne les violations des règles de contrôle interne qui, selon l'interprétation qui en est faite dans le droit russe (sur la base des nombreux règlements et ordonnances du gouvernement, de la BdR, du Rosfinmonitoring et du SFMF), couvrent une gamme étendue d'obligations, y compris l'obligation d'identifier le client. Néanmoins, l'équipe d'évaluation n'est pas convaincue par cette explication. En outre, si le montant maximum de l'amende prévue pour les personnes morales semble adéquat, tel n'est pas le cas du montant de l'amende qui peut être imposée aux dirigeants d'une institution financière, bien que celui-ci ait été porté de 6.000 à 12.000 EUR.

557. Il n'est pas prévu de sanctions pénales pour les violations de la loi LAB/CFT.

558. Aux termes de l'article 74 de la loi sur la BdR, si un EC enfreint les normes légales de la BdR ou ne soumet pas, ou seulement de façon incomplète, l'information requise, la BdR peut exiger de l'EC qu'il remédie à la violation constatée, lui imposer une amende ou restreindre certaines de ses opérations.

559. La BdR, en outre, peut ordonner le remplacement des dirigeants d'un EC si celui-ci ne respecte pas les délais fixés dans les directives de la BdR pour remédier aux violations, ou bien si les violations en question ou certaines opérations bancaires effectuées par l'EC mettent réellement en danger l'intérêt des créiteurs (déposants) (article 74 de la loi sur la BdR).

560. Le SFMF, le SFSA et le ROSCOM ne disposent d'aucun pouvoir de sanction des entités placées sous leur surveillance.

Portée et proportionnalité des sanctions

561. La gamme des sanctions prévues en Russie à l'égard des établissements de crédit est la suivante : avertissement écrit, injonction à appliquer certaines mesures spécifiques et suspension de la licence (article 74 de la loi sur la BdR et article 15.27 du Code des infractions administratives). Toutefois, ce cadre demande à être précisé afin d'assurer qu'il puisse être appliqué aux violations des normes LAB/CFT.

562. Le retrait de la licence pour violation des normes LAB/CFT semble possible uniquement dans le secteur bancaire et dans celui des valeurs, sauf dans les cas de non-transmission d'une DOS par une institution financière ou de violations répétées au cours d'une même année. Les évaluateurs sont d'avis que l'exception relative aux DOS et la condition que des violations répétées aient été commises dans la même année sont inadéquates et devraient être supprimées. Il devrait en outre être indiqué clairement que chaque autorité de surveillance est habilitée à retirer la licence d'une institution financière en cas de violation des normes LAB/CFT.

Efficacité

563. Voir plus haut, sous la Recommandation 29, l'aperçu général des sanctions et les remarques sur l'inefficacité du cadre qui s'applique aux institutions financières autres que les établissements de crédit.

3.10.2 Recommandations et commentaires

Recommandation 23

Secteur bancaire

564. La Russie devrait renforcer de toute urgence le régime existant pour empêcher des criminels de devenir des actionnaires importants d'un établissement de crédit en amendant la loi sur les banques de façon à abaisser le seuil de 20% à 10%¹²³, en veillant à ce que toute personne détenant directement ou indirectement plus de 10% des participations ou des votes au sein d'un établissement de crédit soit soumise à un contrôle en tant qu'actionnaire important et en donnant la possibilité à la BdR de refuser une acquisition lorsque la personne concernée a été condamnée pour une infraction financière.

Autres secteurs

565. La Russie devrait de toute urgence – comme il était déjà recommandé dans le Rapport d'évaluation du second cycle du MONEYVAL – introduire des dispositions pour empêcher des criminels de devenir des actionnaires importants des institutions financières autres que les établissements de crédit.

566. La Russie devrait, également de toute urgence, prendre des mesures pour mieux sensibiliser le personnel du SFMF, du SFSA et du ROSCOM et accroître de façon importante le nombre d'employés de ces autorités de surveillance, de façon à assurer que chaque IF fasse l'objet d'une visite d'inspection au moins une fois tous les trois ans et que puissent être réalisées – sur la base du risque – des inspections thématiques ciblées plus approfondies.

567. La Russie devrait, encore une fois de toute urgence, consolider et renforcer le système d'enregistrement et de surveillance des organisations offrant des services de transmission de fonds ou

¹²³ Les recommandations du GAFI n'exigent pas que le seuil soit fixé à 10% mais l'équipe d'évaluation est d'avis que ce seuil est approprié dans le contexte russe.

de valeurs, tels que définis à l'article 13.1 de la loi sur les banques, y compris par l'application de critères d'aptitude et d'honorabilité.

568. Par ailleurs, la Russie devrait appliquer des critères d'aptitude et d'honorabilité aux sociétés de crédit-bail et amender la loi sur les assurances afin d'assurer que les membres du Conseil d'administration des sociétés d'assurance-vie et des courtiers en assurances remplissent ces critères.

569. Enfin, la Russie devrait amender la loi sur les communications de façon à assurer que toutes les entités susceptibles d'offrir des services de transmission de fonds ou de valeurs soient effectivement enregistrées ou tenues d'obtenir une licence et soumises à surveillance.

Recommandation 29

Secteur bancaire

570. La Russie devrait amender la loi sur la BdR afin de relever substantiellement le montant maximum des amendes pouvant être imposées aux établissements de crédit et d'assurer que la BdR dispose des compétences nécessaires pour imposer des amendes d'un montant adéquat aux membres du Conseil d'administration et aux hauts dirigeants des banques en cas de violation des normes LAB/CFT.

571. D'autre part, la Russie devrait amender la loi sur la BdR pour permettre le retrait d'une licence d'établissement de crédit en cas de condamnation de ses bénéficiaires effectifs pour une infraction pénale ou économique pertinente, ainsi qu'en cas de non-transmission de DOS à la CRF. La Russie devrait également veiller à ce que le retrait de la licence d'un EC ne soit pas limité aux cas dans lesquels des violations répétées ont été commises pendant la même année et amender la loi en conséquence.

572. En outre, la Russie devrait supprimer les limites imposées à la BdR quant à la conduite de visites d'inspection (article 73, point 5, de la loi sur la BdR), comme le recommandait déjà le Rapport d'évaluation du deuxième cycle du MONEYVAL.

Autres secteurs

573. La Russie devrait, de toute urgence, amender les lois pertinentes afin d'assurer que le SFMF, le SFSA et le ROSCOM soient en mesure d'imposer des amendes aux IF placées sous leur surveillance ainsi qu'aux membres du Conseil d'administration et aux hauts dirigeants de ces IF en cas de violation des normes LAB/CFT, et de remplacer les membres du Conseil d'administration et les hauts dirigeants des IF en cas de violation des normes LAB/CFT.

574. La Russie devrait, également de toute urgence, supprimer les restrictions auxquelles est soumis le SFSA pour exiger et obtenir l'accès à des informations couvertes par le secret bancaire.

575. La Russie devrait, encore une fois de toute urgence, augmenter le personnel du SFMF, du SFSA et du ROSCOM afin d'assurer le fonctionnement efficace du système de sanction des institutions financières.

576. La législation russe devrait stipuler explicitement que le ROSCOM a compétence pour mener des visites d'inspection au regard de l'ensemble des normes LAB/CFT et exiger la production de pièces ou documents.

577. La Russie devrait en outre amender la législation pertinente pour assurer la possibilité de retirer une licence en cas de violation des normes LAB/CFT aussi en dehors du secteur bancaire et du secteur des valeurs, et en cas de condamnation des bénéficiaires effectifs pour une infraction pénale ou économique pertinente (dans les secteurs couverts par le SFMF, le SFSA, le ROSCOM et le Rosfinmonitoring).

578. D'autre part, la Russie devrait amender la loi sur le marché des valeurs pour permettre aussi le retrait de la licence d'une institution financière en cas de non-transmission de DOS à la CRF et supprimer la condition exigeant que des violations répétées aient été commises pendant une même année pour retirer une licence.

Recommandation 17

579. La Russie devrait amender l'article 15.27 du Code des infractions administratives de façon à couvrir les principales violations de la loi LAB/CFT, tout particulièrement le non-respect de l'obligation d'identifier le client et le bénéficiaire effectif, et à relever le montant maximum des amendes pouvant être imposées aux dirigeants d'une institution financière.

Recommandation 25

580. La Russie devrait respecter l'obligation d'émettre des lignes directrices à l'intention des IF, au lieu de se contenter d'expliquer le contenu de la législation.

3.10.3 Application des Recommandations 23, 29, 17 et 25

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 3.10 qui justifient la notation
R.17	PC	<ul style="list-style-type: none"> Le montant maximum des amendes pouvant être imposées par la BdR n'est pas assez élevé. La portée de l'article 15.27 du Code des infractions administratives est insuffisante. Le montant maximum des amendes pouvant être imposées aux dirigeants d'une institution financière n'est pas assez élevé. Les autorités de surveillance (la BdR mise à part) ne disposent pas du pouvoir de remplacer les membres du Conseil d'administration / hauts dirigeants. La BdR, le SFMF, le SFSA et le ROSCOM ne disposent pas du pouvoir de retirer une licence en cas de condamnation des bénéficiaires effectifs pour une infraction pénale ou économique pertinente. Le système de sanction des institutions financières autres que les établissements de crédit n'est pas efficace.
R.23	PC	<ul style="list-style-type: none"> Pas de dispositions pour empêcher des criminels de devenir des actionnaires importants d'une institution financière non bancaire. Le seuil de contrôle prévu pour les actionnaires importants des établissements de crédit est inadéquat. Disposition inadéquate au sujet des personnes détenant une participation de contrôle dans un établissement de crédit. Pas de critères d'aptitude et d'honorabilité pour les sociétés de crédit-bail et les membres du Conseil d'administration des sociétés d'assurance-vie et des courtiers en assurances. Pas de critères d'aptitude et d'honorabilité et manque général d'efficacité du système d'enregistrement et de surveillance des entités offrant des services de transmission de fonds ou de valeurs, telles que définies à l'article 13.1 de la loi sur les banques. Manque d'efficacité de la surveillance exercée par le SFMF, le SFSA et le ROSCOM.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> Lignes directrices insuffisantes et inefficaces à l'intention des IF, se limitant à l'explication de la loi.
R.29	PC	<ul style="list-style-type: none"> Limitation du nombre de visites d'inspection LAB/CFT que peut effectuer la BdR. Le SFSA ne peut exiger et obtenir l'accès aux informations protégées par le secret bancaire. Le montant maximum des amendes pouvant être imposées aux établissements de crédit n'est pas assez élevé. La BdR ne dispose pas du pouvoir d'imposer une amende aux membres du

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 3.10 qui justifient la notation
		<p>Conseil d'administration ou aux hauts dirigeants.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le SFMF, le SFSA et le ROSCOM ne peuvent imposer une amende à une institution financière, aux membres de son Conseil d'administration / hauts dirigeants, ni remplacer ces derniers. • La BdR, le SFMF, le SFSA, le ROSCOM et le Rosfinmonitoring ne peuvent retirer une licence en cas de condamnation des bénéficiaires effectifs pour une infraction pénale ou économique pertinente. • Le système de sanction des institutions financières autres que les établissements de crédit n'est pas efficace. • L'aptitude du ROSCOM à effectuer des visites d'inspection portant sur l'ensemble complet des normes LAB/CFT et à exiger la production de pièces ou documents n'est pas définie de manière claire.

3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)

3.11.1 Description et analyse (résumé)

581. La loi sur les banques (article 5, point 9) autorise les établissements de crédit à offrir des services TFV et précise les catégories d'entités commerciales habilitées à offrir de type de services en Russie. La loi sur les postes et communications reconnaît à la Poste russe le droit d'offrir des services TFV en Russie. Ces entités sont des entités désignées au titre de la loi LAB/CFT (article 5). Toutes les entités juridiques en Russie, les établissements de crédit, les organisations commerciales et la Poste doivent être enregistrées dans le système unifié d'enregistrement central, qui contient aussi des informations sur les licences délivrées à chaque entité.

582. Tous les prestataires de services TFV figurent sur la liste des entités tenues d'appliquer la loi LAB/CFT. L'application des Recommandations 4 (secret professionnel des institutions financières), 5 (devoir de vigilance à l'égard de la clientèle), 6 (personnes politiquement exposées), 7 (relations de correspondant bancaire), 8 (transactions n'exigeant pas la présence physique des parties), 9 (tiers et apporteurs d'affaires), 10 (conservations des documents), 11 (suivi des comptes et des relations d'affaires), 13 (déclaration des opérations suspectes), 14 (interdiction d'avertir le client), 15 (contrôles internes), 22 (filiales et succursales à l'étranger) et 23 (surveillance), ainsi que les insuffisances relevées à cet égard, sont décrites plus haut dans la section 3 du présent rapport.

583. Toutes les autres formes de services TFV non spécifiquement autorisées par la loi sur les banques, y compris les systèmes alternatifs de transmission de fonds, sont illégales et passibles de sanctions pénales.

Etablissements de crédit

584. En décembre 2007, 1.135 établissements de crédit étaient détenteurs d'une licence de la BdR pour toutes les formes de services TFV. Les établissements de crédit sont autorisés à effectuer des virements de fonds au nom d'individus sans que ces derniers aient à ouvrir un compte bancaire. Les établissements de crédit sont aussi autorisés à passer des accords avec des prestataires de services de paiement pour effectuer des virements ; les opérations réalisées dans le cadre de ces accords sont soumises à la surveillance de la BdR qui supervise toutes les opérations des établissements de crédit. La BdR a d'ailleurs émis à l'intention des établissements de crédit une directive sur les virements de fonds.¹²⁴ La BdR est chargée de veiller à ce que les établissements de crédit appliquent toutes les dispositions de LAB/CFT pertinentes aux services TFV et est autorisée à imposer les sanctions appropriées en cas de violations.

¹²⁴ Directive n° 1842-U du 20 juin 2007 de la BdR « sur le mode d'exécution des virements ».

Etablissements de crédit non bancaires

585. La BdR délivre les licences et assure la surveillance de 43 établissements de crédit non-bancaires opérant actuellement en Russie. Ces institutions appartiennent à trois grandes catégories : 1) institutions de dépôt uniquement ; 2) institutions de paiement et de règlement (c'est-à-dire les institutions qui s'occupent principalement des envois de fonds, non inclus les services de paiement) ; 3) établissements de crédit. La BdR assure l'enregistrement, l'octroi des licences et la surveillance des établissements de crédit non bancaires, comme elle le fait pour les banques.

Prestataires de services de règlement et de transmission de fonds

586. La loi sur les banques autorise également un type particulier d'entité commerciale, les « prestataires de services de règlement et de virement » (article 13.1) à fournir des services de transmission de fonds dans certaines situations particulières. Ces prestataires de services peuvent recueillir des espèces au nom d'un individu afin d'effectuer un règlement au profit d'un tiers pour des services de télécommunication, de logement ou d'autres services essentiels. Les entités concernées ne sont pas tenues d'obtenir une licence pour effectuer des virements et ne sont pas soumises à la surveillance de la BdR mais elles doivent être enregistrées par la CRF et sont couvertes par la loi LAB/CFT.¹²⁵ Ces institutions sont autorisées à offrir des services TFV sous deux conditions : 1) elles doivent signer un contrat avec l'établissement de crédit au nom duquel elles effectuent un virement ; 2) l'établissement de crédit doit avoir une relation contractuelle avec le donneur d'ordre. En décembre 2007, 53 entités autres que des établissements de crédit offrant de tels services étaient enregistrées auprès du Rosfinmonitoring.

La Poste russe

587. La Poste russe détient le monopole de tous les services postaux en Russie. Elle est aussi habilitée à fournir des services d'envois de fonds. La loi LAB/CFT désigne la Poste russe comme une institution financière et celle-ci, par conséquent, est tenue d'appliquer toutes les dispositions de la loi. Le ROSCOM est responsable de l'enregistrement et de l'octroi de la licence de la Poste russe et de la surveillance du respect par la Poste des exigences LAB/CFT qui s'appliquent à la prestation de services TFV. Le ROSCOM délivre une licence unique qui couvre la totalité des opérations postales (pour plus de détails sur le volume et la nature des virements postaux, voir section 3.5).

Efficacité

588. Un grand nombre des préoccupations exprimées dans la section 3.5 au sujet de l'efficacité du régime LAB/CFT de la Russie concernant les virements électroniques s'appliquent aussi aux services de transmission de fonds et de valeurs, car les entités autorisées à effectuer des virements électroniques sont aussi les seules autorisées à offrir des services de transmission de fonds et de valeurs, à l'exception de certaines catégories spécifiques d'entités commerciales qui ne font pas partie des établissements de crédit (« prestataires de services de règlement et de virement »). La responsabilité de l'enregistrement, de l'octroi des licences et de la surveillance de ces prestataires de services a été confiée au Rosfinmonitoring en novembre 2007. Les autorités russes ont déclaré que le Rosfinmonitoring a engagé des efforts concertés depuis qu'il assume la responsabilité de l'enregistrement de ces entités et des visites d'inspection mais l'équipe d'évaluation n'a pu rencontrer de représentants de ces entités pendant la visite sur place et elle est donc dans l'incapacité d'évaluer l'efficacité de leurs programmes d'application des normes LAB/CFT.

589. Le système actuel, s'il permet une surveillance assez efficace des prestataires légaux de services TFV, ne permet pas de répondre efficacement au problème que pose l'existence de systèmes alternatifs de transmission de fonds en Russie. Etant donné le nombre de travailleurs immigrés

¹²⁵ L'article 5 inclut parmi les entités soumises à la loi LAB/CFT « les organisations autres que les établissements de crédit qui acceptent des dépôts en espèces de personnes physiques dans les cas prévus par la législation sur les banques et les activités bancaires ».

présents dans le pays et l'utilisation très répandue des systèmes alternatifs de transmission de fonds en Asie centrale et dans les pays limitrophes, il ne semble pas que les organes russes d'application de la loi et la CRF consacrent des ressources suffisantes à la détection, l'enquête et la poursuite des prestataires de services alternatifs d'envoi de fonds ; d'autre part, aucune initiative n'a été prise afin de travailler avec les communautés immigrés à la mise en place de solutions de rechange légales. Les autorités russes d'application de la loi ont fourni des informations sur plusieurs cas de poursuites pénales engagées à l'encontre d'opérations du type *hawala* mais il n'apparaît pas clairement si les autorités en question prennent des mesures proactives pour identifier les systèmes alternatifs de transmission de fonds opérant en Russie qui seraient susceptibles d'être utilisés dans un but de financement du terrorisme ou de blanchiment de produits criminels.

3.11.2 *Recommandations et commentaires*

590. Alors que les banques sont bien réglementés en Russie et appliquent de manière générale l'ensemble des dispositions légales s'appliquant aux services de transmission de fonds et de valeurs, la BdR ne semble assurer qu'une surveillance minimale des établissements de crédit non bancaires et il n'existe pas de statistiques sur les mesures coercitives prises à l'égard de cette catégorie de prestataires de services TFV.

591. Comme indiqué dans la section 3.5, la Poste russe, de par ses dimensions, pose un défi au contrôle effectif de l'application des normes LAB/CFT qui s'appliquent aux opérations de transmission de fonds et de valeurs. La Russie devrait réfléchir à l'introduction d'une loi ou d'une réglementation afin de garantir une meilleure connaissance des normes LAB/CFT et le respect de ces normes dans le cadre des opérations postales. Les améliorations pourraient inclure notamment : 1) le renforcement de l'interface technique entre les succursales de la Poste afin d'améliorer la détection des transactions suspectes ; 2) la réglementation du montant et de la fréquence des envois de fonds autorisés ; 3) le développement de la formation des agents postaux aux normes LAB/CFT. Etant donné la taille du secteur postal, la Russie devrait aussi examiner la possibilité de renforcer la capacité et la qualité de la fonction de surveillance du ROSCOM ou bien de transférer les pouvoirs de régulation et de surveillance correspondants à une autre autorité fédérale mieux équipée et formée pour évaluer l'application des normes LAB/CFT.

592. La Poste russe, qui appartient à l'Etat, est le seul prestataire de services postaux en Russie habilité à fournir des services TFV et le ROSCOM lui délivre une licence unique valable pour l'ensemble de ses succursales et bureaux en Russie. Le ROSCOM, par conséquent, n'est pas en mesure d'appliquer effectivement son pouvoir de sanction en cas de détection de violations parmi les opérations de la Poste russe. La Russie devrait imaginer de nouveaux moyens afin de garantir que le ROSCOM dispose de pouvoirs suffisants pour remédier aux insuffisances constatées dans l'application des normes LAB/CFT par la Poste russe.

593. Les organes russes d'application de la loi devraient accorder une plus grande priorité à l'enquête sur les systèmes alternatifs de transmission de fonds, afin de mieux évaluer l'ampleur et la nature des risques de BC/FT liés aux activités illégales de transmission de fonds et de valeurs qui ont lieu à l'intérieur de la Russie ou transitent par la Russie.

3.11.3 *Application de la Recommandation Spéciale VI*

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
RS.VI	NC	<ul style="list-style-type: none"> Le système actuel de contrôle du respect des normes manque d'efficacité. Une attention insuffisante est consacrée à l'existence de systèmes alternatifs illégaux de transmission de fonds et aux risques qui leur sont liés. Jusqu'en novembre 2007, les prestataires de services de paiement n'étaient pas couverts par le régime de surveillance ; il n'est donc pas possible de déterminer l'efficacité du contrôle de l'application des normes LAB/CFT par ces prestataires.

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> • L'application des Recommandations 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 22 et 23 dans le secteur TFV souffre des mêmes insuffisances que l'application des recommandations visant les banques. • Le ROSCOM ne dispose pas de pouvoirs de sanction efficaces.

4. MESURES PREVENTIVES - ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON-FINANCIERES DESIGNÉES

594. La Russie a créé, dans le cadre de la loi LAB/CFT, deux régimes différents pour les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD). Le premier régime couvre les institutions financières mais s'applique aussi au secteur des jeux, au secteur immobilier et aux négociants en pierres et métaux précieux.¹²⁶ Les règles prévues par la loi LAB/CFT pour les IF, le secteur des jeux, les agents immobiliers et les négociants en pierres et métaux précieux sont tout à fait identiques. C'est pourquoi, dans la description du système LAB/CFT pour ces deux secteurs, nous renvoyons le cas échéant à la section 3 de ce rapport. Les monts-de-piété sont aussi couverts par le régime s'appliquant aux IF. Toutefois, cette activité n'étant pas incluse parmi les EPNFD dans les recommandations du GAFI, le secteur en question est abordé dans la section 4.4 de ce rapport.

595. Le second régime mis en place s'applique aux avocats, notaires et comptables. Il s'agit en général d'une version moins stricte du système s'appliquant aux institutions financières. Les normes prévues pour ces trois secteurs sont décrites en détail dans la présente section du rapport. Les obligations de déclaration spécifiques auxquelles sont soumises ces professions s'appliquent uniquement lorsque, dans le cours de ses activités, un professionnel a des raisons de penser qu'une opération ou une transaction financière a pour but de blanchir des capitaux ou de financer le terrorisme (autrement dit, ces professions ne sont pas soumises à des obligations au titre des normes impératives de contrôle). En outre, ces obligations ne s'appliquent que si l'information ou le service fourni ne sont pas couverts par les normes de secret professionnel se rapportant aux activités suivantes :

- opérations immobilières ;
- gestion de fonds monétaires, de valeurs ou d'autres actifs pour le compte d'un client ;
- gestion de comptes bancaires et de comptes de valeurs ;
- recueil de contributions pour la création d'entités, leur opération et leur gestion ;
- création, opération et gestion d'entités, et achat ou vente de ces entités.

596. On notera que la présente section du rapport emploie la terminologie des recommandations du GAFI. Par conséquent, bien que les exigences de la loi LAB/CFT russe s'appliquent à l'ensemble du secteur des jeux, ce rapport se réfère uniquement aux casinos.

597. L'équipe d'évaluation n'a pas reçu d'informations sur l'activité des fiducies et des sociétés prestataires de services aux entreprises (FSPSE)¹²⁷, qui ne sont pas des entités désignées au titre de la loi LAB/CFT (mais existent effectivement, voir section 1). Par conséquent, il n'est pas inclus d'analyse séparé de ce type d'entités dans les sections suivantes. L'équipe d'évaluation n'a initialement reçu aucune information sur les comptables, si ce n'est le fait que ce secteur est un secteur désigné dans la loi LAB/CFT et a apparemment transmis un petit nombre de DOS. Les autorités n'ont pas organisé de rencontre entre l'équipe d'évaluation et les représentants du secteur comptable, malgré les exigences mises en avant pour le troisième cycle d'évaluation mutuelle du GAFI. L'équipe d'évaluation considère, par conséquent, que les normes relatives aux FSPSE et aux comptables ne sont

¹²⁶ Pour une présentation détaillée des institutions et entités soumises à la loi LAB/CFT, voir section 1.

¹²⁷ Pour une explication de l'utilisation de la catégorie des FSPSE dans ce rapport, voir section 1.3.

pas appliquées. Des informations supplémentaires sur le secteur comptable ont été fournies quelque temps après la visite sur place.

598. Les activités indépendantes de contrôle des comptes, au sens des recommandations du GAFI, sont effectuées en Russie uniquement par les auditeurs et les cabinets d'audit. Aux termes de la loi sur les audits, les auditeurs peuvent remplir certaines fonctions qui sont complémentaires d'un audit, y compris des fonctions comptables. Les auditeurs étant la seule profession habilitée à exécuter de telles fonctions, ils seront désignés dans le présent rapport comme « comptables ». Le MdF est l'autorité gouvernementale chargée de la surveillance des comptables (auditeurs). Le MdF délivre les licences requises pour l'exercice de cette profession. Les comptables font partie des professions désignées au titre de la loi LAB/CFT. En outre, le MdF a émis une lettre exigeant des comptables qu'ils appliquent le cadre légal LAB/CFT plus étendu s'appliquant aux autres entités déclarantes, comme le règlement gouvernemental n° 983R.¹²⁸

4.1 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et conservation des documents (R.12) (application des R.5, 6, 8 à 11, et 17)

4.1.1 Description et analyse

Casinos, agents immobiliers et négociants en pierres et métaux précieux

599. Voir sections 3.2-3.3, 3.5- 3.6 et 3.10 de ce rapport. L'ensemble des normes s'appliquant aux institutions financières prévues dans la loi LAB/CFT, ainsi que celles contenues dans l'ordonnance n° 104 et la décision n° 983R, s'appliquent à ces secteurs.

Efficacité (casinos, agents immobiliers et négociants en pierres et métaux précieux)

600. L'équipe d'évaluation a rencontré deux négociants en pierres et métaux précieux et aucun d'eux ne semblaient couverts, d'un point de vue technique, par les critères du GAFI (transactions en espèces). Il n'est donc pas possible d'évaluer l'efficacité dans ce secteur.

601. Les exigences fondamentales d'identification du client prévues par la loi LAB/CFT semblent être appliquées dans le secteur immobilier. Cependant, l'équipe d'évaluation juge extrêmement préoccupant le fait que le secteur des casinos n'applique pas systématiquement les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, un casino lui ayant déclaré que l'identification complète n'est pas nécessairement effectuée et vérifiée lors de la première visite d'un client, alors que ce dernier peut avoir plein accès aux salles de jeux. Ce casino ignorait en outre avoir le droit de demander à un client des informations sur l'origine de ses fonds et était prêt à enregistrer ses clients sous des noms fictifs. Les autres représentants de casinos interrogés par l'équipe d'évaluation ont déclaré identifier tous les visiteurs à l'entrée du casino et délivrer à chaque client une carte de membre qui est nécessaire pour acheter des jetons.

602. Les amendements à la loi LAB/CFT, qui sont entrés en vigueur le 15 janvier 2008, introduisent certains éléments aux fins de l'évaluation des personnes publiques étrangères mais il n'a pas été possible d'en mesurer l'efficacité, étant donné le caractère très récent de ces dispositions.

603. Il n'apparaît pas clairement si l'utilisation des nouvelles technologies de paiement affecte particulièrement ces secteurs mais il n'existe aucune disposition à ce propos, si l'on excepte l'obligation d'identifier individuellement chaque client. Les casinos, en outre, ne sont pas autorisés à se servir de l'internet ou d'autres technologies de communication.¹²⁹

¹²⁸ Loi sur les audits, article 1, point 6, alinéa 1 ; règlement gouvernemental n° 80 du 6 février 2002 ; règlement n° 329 du 30 juin 2004 ; lettre n° 07-03-01/647 du 27 juin 2005.

¹²⁹ Loi 244-FZ sur la réglementation des activités de jeux, article 5, point 3.

604. Les casinos et les agents immobiliers sont conscients de l'obligation de conserver les données d'identification pendant une période d'au moins cinq ans et la plupart d'entre eux semblent respecter cette obligation.

605. Les casinos et les agents immobiliers traitent, semble-t-il, l'obligation de détecter et enregistrer les opérations inhabituelles de la même façon que les obligations se rapportant à l'enregistrement des transactions impérativement soumises à contrôle et à la déclaration des opérations suspectes. Comme dans le secteur financier, par conséquent, les évaluateurs doutent de l'efficacité de la mise en œuvre de la Recommandation 11.

606. Plus généralement, bien que des sanctions aient apparemment été imposées dans les trois secteurs pour violation des normes d'identification de la clientèle, en l'absence de données spécifiques sur la nature des violations et les peines imposées, il n'est pas possible de se prononcer sur leur efficacité.

607. L'équipe d'évaluation est généralement préoccupée par l'efficacité du régime en ce qui concerne l'achat et la vente de biens immobiliers. Ces transactions peuvent en effet être enregistrées directement auprès du cadastre. Les autorités russes ont indiqué que le cadastre est une autorité publique qui, aux termes du règlement gouvernemental n° 425, est tenue de présenter au Rosfinmonitoring toutes les informations contenues dans sa base de données. Elles ont indiqué en outre que le Rosfinmonitoring demande régulièrement des informations à cette autorité. Toutefois, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure ces informations servent au travail du Rosfinmonitoring. Les banques sont tenues de déclarer les transactions immobilières au-dessus d'un certain seuil, conformément à l'article 6 de la loi LAB/CFT ; cependant, les ventes portant sur un montant inférieur à ce seuil ainsi que les transactions en espèces ne sont pas systématiquement déclarées.

Avocats, notaires et comptables

608. La seule obligation en matière de vigilance à l'égard de la clientèle est l'application des normes d'identification. Dans le cas des personnes physiques, le professionnel doit obtenir les renseignements suivants : nom, prénom, patronyme, nationalité, données figurant sur la pièce d'identité, la carte de séjour ou le permis de résidence, adresse (permanente ou temporaire) et numéro d'identification fiscale. Dans le cas des personnes morales, le numéro d'identification fiscale ou le Code d'organisation étrangère, le numéro et le lieu d'enregistrement par l'Etat et l'adresse du siège sociale sont requis (loi LAB/CFT, article 7.1, point 1 jo. et article 7, point 1, alinéa 1). Le Code des notaires contient une disposition exigeant l'identification élémentaire de tous les clients. Cette disposition est distincte des normes prévues dans la loi LAB/CFT.

609. Le MdF a émis une lettre spécifique¹³⁰ à l'intention des comptables qui exige des membres de cette profession l'application des dispositions du règlement gouvernemental n° 983R. Cette lettre fait aussi obligation aux comptables d'identifier les bénéficiaires effectifs (point 2). Par conséquent, les dispositions du règlement n° 983R s'appliquent aux comptables de la même façon qu'aux institutions financières décrites dans la section 3. En outre, les comptables sont autorisés à procéder à une évaluation du risque LAB/CFT avant de décider d'établir ou non des relations avec un client. Le Code de déontologie des auditeurs (comptables) stipule que, avant d'établir une relation d'affaires, un auditeur doit déterminer si le client présente pour lui un risque en termes d'intégrité professionnelle. Les éléments suspects à cet égard incluent la participation du client à une activité illégale telle que le blanchiment de produits obtenus par des moyens criminels (article 2.2). L'auditeur doit évaluer le niveau de risque et, lorsque ce niveau paraît important, prendre des mesures pour éliminer ou réduire le risque, notamment en obtenant des informations supplémentaires sur le client, les bénéficiaires effectifs et les mesures de contrôle interne. L'auditeur peut demander au client de lui fournir une lettre de garantie dans laquelle il s'engage à améliorer la gestion de la société ou à renforcer les contrôles internes. Si le niveau de risque ne peut être ramené à un niveau acceptable, l'auditeur doit refuser

¹³⁰ Lettre n° 647 du 7 mars 2001.

d'établir la relation d'affaires. D'autre part, les auditeurs sont tenus de passer en revue « occasionnellement » le niveau de risque associé au client [Code de déontologie des auditeurs (comptables), article 2, alinéas 2.1 à 2.6]. L'équipe d'évaluation n'ayant pu rencontrer aucun auditeur, il lui est impossible de porter un jugement sur l'efficacité de ces mesures en pratique.

610. La seule obligation en matière de conservation des documents est de conserver les données et les documents nécessaires à l'identification du client pendant une période d'au moins 5 ans après la fin de la relation d'affaires (loi LAB/CFT, article 7.1, point 1 jo. et article 7, point 1, alinéa 4). La législation oblige séparément les notaires à conserver les documents relatifs aux transactions immobilières pendant 75 ans.

611. La loi LAB/CFT contient une disposition exigeant des avocats, notaires et comptables qu'ils mettent en place un système de contrôle interne leur permettant de détecter et de documenter les « opérations anormales », notamment les opérations « à caractère complexe ou inhabituel qui ne présentent pas une justification économique ou une finalité légale évidentes ou ne semblent pas conformes aux buts de l'entité, tels que définis dans ses documents constitutifs » mais il n'existe pas d'autres dispositions portant sur les opérations complexes, d'un montant anormalement élevé, ou les séries d'opérations inhabituelles (articles 7, point 2, et 7.1, alinéa 1).

612. L'équipe d'évaluation n'a reçu aucune information sur l'application effective de sanctions pour non-respect des normes de DVC et de conservation des documents, conformément aux dispositions de la loi LAB/CFT. Les autorités russes considèrent qu'elles disposent du pouvoir d'imposer des sanctions en pareils cas aux termes de l'article 13, paragraphe 2. D'autre part, les professions juridique et notariale disposent l'une et l'autre d'un Code de déontologie aux termes duquel le non-respect de l'obligation d'identification du client peut, au moins théoriquement, être sanctionné. L'équipe d'évaluation n'a été informée d'aucun autre moyen de sanction. Les comptables (auditeurs) sont soumis à la surveillance externe du MdF, conformément à l'article 14 de la loi sur les audits qui donne au MdF le pouvoir de contrôler « la qualité professionnelle de chaque auditeur et des cabinets d'audit ». Les autorités russes sont d'avis que toute violation de la législation russe en vigueur par un comptable peut être sanctionnée, y compris par le retrait de la licence professionnelle, et que la violation des dispositions LAB/CFT contenues dans le Code de déontologie des auditeurs (comptables) peut aussi conduire à une sanction. Cependant, l'équipe d'évaluation n'a été informée d'aucune sanction imposée pour violation des dispositions LAB/CFT et n'a pu rencontrer aucun comptable.

613. La loi LAB/CFT spécifie que les avocats, notaires et comptables doivent développer des règles de contrôle interne devant inclure notamment « des critères de détection des éléments indiquant une opération inhabituelle ». Ceci semble renvoyer en pratique à l'obligation de déclarer les opérations suspectes mais très peu de DOS ont en fait été reçues de ces professions. Par ailleurs, la lettre n° 647 du 7 mars 2001 du MdF demande aux comptables de désigner un responsable du contrôle LAB/CFT. L'Ordre des avocats a émis à l'intention de ses membres des recommandations sur la mise en œuvre de la loi LAB/CFT mais seul le texte russe de ces recommandations a été communiqué à l'équipe d'évaluation.

614. Les nouvelles dispositions relatives aux PPE ne sont pas apparemment intégrées aux obligations s'appliquant aux avocats, notaires et comptables.

615. Il n'existe pas d'autres obligations s'appliquant aux avocats, notaires et comptables en relation avec les Recommandations 5 à 6, 8 à 11 et 17.

Efficacité (avocats, notaires et comptables)

616. Les avocats, notaires et comptables sont soumis à un échantillon fortement réduit des obligations générales contenues dans la loi LAB/CFT. Leurs obligations en matière de DVC, notamment, se limitent à l'identification de base et ne couvrent pas toutes les exigences prévues dans

la Recommandation 5. Ici encore, l'absence – jusqu'à une date récente – de toute disposition à propos des PPE constitue une source de préoccupation.

617. Les notaires, et peut-être aussi les comptables, remplissent sans doute plus fréquemment en Russie des activités couvertes par les recommandations du GAFI, les avocats jouant plus un rôle de représentation. Les notaires sont impliqués dans les transactions immobilières, bien que dans une mesure réduite depuis qu'une modification de la législation permet de faire enregistrer directement par le cadastre une transaction immobilière, sans la participation d'un notaire.

618. Les autorités ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'aucune sanction n'a encore été prise à l'égard d'un avocat. En revanche, des notaires ont été sanctionnés pour non-respect des normes d'identification mais il n'a pas été possible d'établir s'il s'agissait strictement parlant de violations des normes de la loi LAB/CFT ou des dispositions à caractère plus général du Code des notaires. Les avocats et les notaires peuvent être démis de leurs fonctions pour certaines violations de leurs codes professionnels respectifs mais aucune sanction de cette nature n'a encore été appliquée en relation avec des violations formelles de la loi LAB/CFT. Le caractère indirect du régime de surveillance et de sanction soulève certaines questions quant à l'efficacité des mesures existantes. Les autorités sont d'avis que les accords de coopération établis entre le Rosfinmonitoring, d'une part, et l'Ordre des avocats et la Chambre des notaires, d'autre part, représentent un développement positif mais l'équipe d'évaluation voit mal quels en sont actuellement les effets pratiques.

619. L'absence de lignes directrices à l'intention des différents secteurs sur les conséquences découlant pour eux des normes contenues dans la loi LAB/CFT, sur les relations entre ces normes et leurs codes de déontologie respectifs et sur la surveillance et les sanctions s'appliquant aux membres des professions concernées soulève des doutes quant à l'efficacité des dispositions fondamentales de la loi LAB/CFT.

620. L'équipe d'évaluation n'a pas eu la possibilité de rencontrer des comptables et n'est pas en mesure, par conséquent, d'évaluer l'efficacité dans ce secteur.

4.1.2 Recommandations et commentaires

621. La Russie devrait réexaminer le régime LAB/CFT du point de vue de son application aux EPNFD et assurer la prise en compte effective de tous les critères pertinents. Les recommandations essentielles formulées plus haut dans ce rapport en relation avec les Recommandations 5, 6 et 8 à 11 sont également applicables aux casinos, aux agents immobiliers et aux négociants en pierres et métaux précieux, ces entités étant pleinement soumises aux dispositions de la loi LAB/CFT en Russie. Dans les domaines où l'efficacité est source de préoccupations (par exemple l'application des mesures de DVC dans le secteur des casinos), il conviendrait de prêter une attention accrue aux conséquences du non-respect du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle.

622. La loi LAB/CFT révisée contient certains des critères se rapportant à la Recommandation 6. La Russie devrait veiller à ce que le cadre légal spécifique s'appliquant à ces secteurs couvre les lacunes correspondantes.

623. En ce qui concerne les avocats, comptables et notaires, l'introduction de dispositions spécifiques pour couvrir l'ensemble des critères pertinents des Recommandations 5, 6 et 8 à 11 est nécessaire. Il conviendrait, en particulier, d'étendre les exigences DVC afin d'en inclure la gamme complète dans la législation. La Russie devrait aussi examiner les moyens de renforcer l'efficacité de l'application des normes LAB/CFT dans ces secteurs.

624. Etant donné la diversité des autorités de surveillance (Rosfinmonitoring, Bureau des analyses, Chambre fédérale des notaires et Ordre fédéral des avocats), la Russie devrait prendre des mesures pour coordonner l'approche globale en ce domaine.

625. La Russie devrait aussi examiner l'utilisation des espèces dans le secteur immobilier afin de vérifier l'absence de lacunes importantes du système LAB/CFT dans l'application à ce secteur.

4.1.3 Application de la Recommandation 12

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 4.1 qui justifient la notation
R.12	PC	<p><i>Application de la R.5</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos / agents immobiliers / négociants en pierres et métaux précieux : mêmes omissions techniques que celles constatées à propos de la R.5, en particulier : <ul style="list-style-type: none"> ○ Pas d'obligation d'appliquer les mesures DVC en cas de doutes sur la véracité des informations précédemment obtenues. ○ Manque de clarté et d'efficacité des exigences relatives aux bénéficiaires effectifs. ○ Manque de clarté quant à l'application des mesures de vigilance continue. ○ Doutes sur la clarté et l'efficacité des normes concernant les mesures de vigilance simplifiées ou renforcées. ○ Pas d'exigences portant sur le moment de la vérification. ○ Non-respect des normes DVC limité à la non-application des mesures d'identification du client. ○ Préoccupations quant à l'efficacité dans le secteur des casinos. • Avocats / notaires / comptables : <ul style="list-style-type: none"> ○ Les normes DVC se limitent à l'identification du client. <p><i>Application de la R.6</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avocats / notaires / comptables : les nouvelles dispositions ne sont pas applicables. • Autres entités : mêmes omissions que celles constatées à propos de la R.6. <p><i>Application de la R.8</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos : normes limitées à l'interdiction des jeux internet. • Autres entités : pas d'exigence autre que l'obligation d'identifier individuellement toutes les personnes physiques. <p><i>Application de la R.9</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • n.a. <p><i>Application de la R.10</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos / agents immobiliers / négociants en pierres et métaux précieux : <ul style="list-style-type: none"> ○ mêmes omissions que celles constatées à propos de la R.10. • Avocats / notaires / comptables : <ul style="list-style-type: none"> ○ Pas d'obligation de conserver les documents, à l'exception de ceux qui se rapportent à l'identification du client. <p><i>Application de la R.11</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tous secteurs désignés évalués : <ul style="list-style-type: none"> ○ mêmes omissions que celles constatées à propos de la R.11 ; attention privilégiée accordée en pratique à certains facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de DOS. • Toutes recommandations : les FSPSE ne sont pas couverts. • Comptables : pas d'information sur l'efficacité.

4.2 Déclaration des opérations suspectes (R.16) (application de la R.13 à 15, 17 et 21)

4.2.1 Description et analyse

Casinos, agents immobiliers et négociants en pierres et métaux précieux

626. Voir sections 3.6 à 3.8 et 3.10. Toutes les exigences concernant les institutions financières prévues dans la loi LAB/CFT, l'ordonnance n° 104 et la décision n° 983R en relation avec les Recommandations 13 à 15 et 21 s'appliquent aussi à ces secteurs. Les casinos et les agents immobiliers, en particulier, sont tenus de soumettre par écrit au Rosfinmonitoring pour approbation des informations détaillées sur leurs systèmes et mesures de contrôle interne. Une exigence identique s'applique aux négociants en pierres et métaux précieux, qui doivent communiquer ces renseignements au Bureau des analyses (*Assay Chamber*).

Avocats, notaires et comptables

627. Tout avocat, notaire ou comptable qui, dans le cadre de ses activités, a des raisons de soupçonner qu'une opération ou transaction financière a pour but de blanchir des capitaux ou de financer le terrorisme est tenu d'en notifier la CRF. La notification peut être effectuée par le biais d'un organisme d'autorégulation si l'organisme concerné a conclu un accord avec la CRF (avocats et notaires uniquement). Le Rosfinmonitoring a établi des accords de coopération avec l'Ordre fédéral des avocats et la Chambre fédérale des notaires. Néanmoins, les avocats et les notaires sont tenus de soumettre leurs DOS directement au Rosfinmonitoring. Les deux organisations professionnelles ont informé l'équipe d'évaluation qu'elles examinent la possibilité d'une transmission des DOS par leur intermédiaire. Avertir le client est interdit (loi LAB/CFT, article 7.1, alinéas 2 à 5). La procédure de notification de la CRF, qui est définie dans l'ordonnance n° 82, reprend effectivement les exigences énoncées dans la loi LAB/CFT.

628. L'article 7.1.1 de la loi LAB/CFT exige des avocats et des notaires qu'ils mettent en place des règles de contrôle interne (en référence à l'article 7.2). Il s'agit de règles générales requérant la formation du personnel et la désignation d'une personne responsable des mesures LAB/CFT.

629. Il n'existe pas d'autres exigences s'appliquant aux avocats, notaires et comptables en relation avec les Recommandations 13 à 15, 17 et 21.

Statistiques

Déclarations d'opérations suspectes		
	Année (pour 2007 : jusqu'en sept. seulement)	Nombre
Secteur des jeux (total / casinos seulement)	2005	22 / 21
	2006	178 / 162
	2007	52 / 31
Négociants en pierres et métaux précieux	2005	2 503
	2006	1 185
	2007	212
Avocats et notaires	2005	1
	2006	0
	2007	8
Agents immobiliers	2005	0

Déclarations d'opérations suspectes		
	Année (pour 2007 : jusqu'en sept. seulement)	Nombre
	2006	82
	2007	220
Autres (non précisés)	2005	0
	2006	20
	2007	37

Efficacité (casinos, agents immobiliers et négociants en pierres et métaux précieux)

630. Bien que ces secteurs soient couverts par l'obligation générale de déclarer les opérations suspectes, le nombre de DOS effectivement transmises soulève certaines préoccupations quant à l'efficacité des dispositions en vigueur. Les représentants de casinos et les agents immobiliers avec lesquels s'est entretenue l'équipe d'évaluation étaient conscients de l'obligation générale de déclaration dans les cas impératifs et semblaient aussi appliquer les critères de nature assez prescriptive prévus par l'ordonnance n° 104 pour déterminer si une transaction présente un caractère suspect ou non. L'équipe d'évaluation a recueilli des données sur le nombre de DOS transmises par le secteur des agents immobiliers pendant les trois dernières années. Ces chiffres se situent historiquement à un niveau assez bas, compte tenu en particulier de la place croissante que tiennent les transactions immobilières dans l'économie russe. Les chiffres correspondant aux casinos, très irréguliers, ont atteint leur niveau maximal en 2006 avant de connaître une chute brutale en 2007. L'équipe d'évaluation est préoccupée par l'application effective du régime à tous les agents immobiliers, étant donné que les autorités russes semblent s'appuyer sur des informations de sources diverses pour recenser les achats et les ventes de biens immobiliers, et la possibilité également que certaines transactions aient lieu en espèces.

631. Les représentants des casinos et les agents immobiliers avec lesquels s'est entretenue l'équipe d'évaluation ont mis en place des systèmes internes et des mesures de contrôle conformes aux exigences de la loi LAB/CFT, notamment la désignation d'un responsable du contrôle de conformité, une certaine forme d'audit interne, ainsi que la formation et le contrôle des employés à l'embauche. Toutefois, la baisse historique du nombre de déclarations dans le secteur immobilier et les chiffres très irréguliers fournis pour les casinos, si l'on y ajoute l'ignorance des normes d'identification du client dans l'un des casinos visités, soulèvent des préoccupations quant au niveau actuel d'efficacité des dispositions en vigueur.

632. Aucun pays ne figurant encore sur la liste des PTNC, l'exigence de prêter une attention particulière aux personnes provenant de ou se trouvant dans des pays qui appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI n'est pas satisfaite.

633. L'équipe d'évaluation n'ayant rencontré aucun négociant en pierres et métaux précieux effectuant des transactions en espèces, il lui est difficile de se prononcer sur l'efficacité dans ce secteur. Néanmoins, les chiffres relatifs aux DOS couvrent 25.000 entreprises, dont un grand nombre n'entrent pas dans la définition du GAFI (à savoir celles qui n'effectuent pas de transactions en espèces et celles qui s'occupent de l'extraction des pierres précieuses). Les chiffres font apparaître une baisse significative du nombre de DOS. En l'absence de données mieux ventilées, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du régime de déclaration des opérations suspectes.

634. Plus généralement, bien que des sanctions aient apparemment été imposées dans le secteur des casinos et celui de l'immobilier pour non-respect de l'obligation de déclarer les transactions suspectes à la CRF et pour violation des normes de contrôle interne, il n'est pas possible, en l'absence de

données spécifiques portant sur la nature de ces violations et les peines imposées, de se prononcer sur leur efficacité.

Efficacité (avocats, notaires et comptables)

635. Le nombre de DOS soumises par les avocats et les notaires semble généralement très peu élevé et l'on peut donc se demander si les exigences contenues dans la loi LAB/CFT sont suffisamment diffusées, comprises ou appliquées sous peine de sanctions. Les autorités d'autorégulation représentant les avocats et les notaires sont clairement conscientes de la nécessité pour leurs membres de mettre en place des systèmes de contrôle interne mais l'absence de surveillance des avocats (et des comptables) remet en cause l'efficacité du régime. D'autre part, bien que la Chambre des notaires effectue des visites de surveillance, l'absence de sanctions clairement identifiées en relation avec ces visites soulève certains doutes en termes d'efficacité. En l'absence de chiffres définitifs au sujet des déclarations effectuées par les comptables, l'équipe d'évaluation, comme elle n'a pu en outre rencontrer de représentants de ce secteur, n'est pas en mesure de juger de l'efficacité des dispositions en vigueur.

636. Aucun pays ne figurant encore sur la liste des PTNC, l'exigence de prêter une attention particulière aux relations d'affaires avec des personnes provenant de ou se trouvant dans des pays qui appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI n'est pas satisfaite.

Éléments supplémentaires

637. L'obligation de déclaration contenue dans la loi LAB/CFT ne s'étend pas aux autres activités professionnelles des comptables.

4.2.2 Recommandations et commentaires

638. Bien que tous les secteurs des EPNFD (à l'exception des FSPSE) soient couverts par l'obligation de déclarer les opérations suspectes, les données générales relatives aux DOS ne permettent pas de se prononcer sur l'efficacité.

639. La Russie devrait prendre des mesures pour assurer que toutes les institutions couvertes par l'obligation de déclarer les opérations suspectes comprennent bien la différence entre ces déclarations et celles qui se rapportent au contrôle obligatoire.

640. Bien que des sanctions aient apparemment été imposées pour non-respect de l'obligation de déclarer les opérations suspectes et de mettre en place des mesures de contrôle interne, on ne dispose pas d'informations sur le contenu effectif de ces violations. De telles informations, si elles étaient recueillies, seraient utiles pour identifier les domaines dans lesquels des directives supplémentaires sont nécessaires.

641. En ce qui concerne les avocats, notaires et comptables, la Russie devrait prendre des mesures pour améliorer la compréhension des normes s'appliquant à ces professions, compte tenu, en particulier, de la fréquence actuellement peu élevée des déclarations et du manque d'informations disponibles pour évaluer l'efficacité du régime dans ce secteur.

642. Les autorités devraient continuer à travailler avec les avocats, notaires et comptables afin d'assurer la pleine application des normes relatives aux contrôles internes.

643. La Russie devrait aussi prendre des mesures supplémentaires pour assurer que les institutions couvertes sont bien conscientes de la nécessité de prêter une attention particulière aux clients de pays qui n'appliquent pas suffisamment les recommandations du GAFI.

4.2.3 Application de la Recommandation 16

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 4.2 qui justifie la notation
R.16	PC	<p><i>Application de la R.13</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mêmes préoccupations techniques que celles relevées à propos de la Recommandation 13. • Casinos : la fréquence irrégulière des déclarations soulève des doutes quant à l'efficacité. • Agents immobilier : niveau historiquement peu élevé des DOS. • Négociants en pierres et métaux précieux : secteur important soumettant relativement peu de DOS ; le nombre de DOS émanant effectivement du secteur correspondant à la définition du GAFI n'apparaît pas clairement. • Avocats / notaires : le nombre peu élevé de DOS émanant de ces professions soulève des préoccupations quant à l'efficacité. • Comptables : aucune information spécifique n'a été reçue. <p><i>Application de la R.14</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mêmes préoccupations techniques que celles relevées à propos de la Recommandation 14. <p><i>Application de la R.15</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos / agents immobiliers / négociants en pierres et métaux précieux : mêmes préoccupations techniques que celles relevées à propos de la Recommandation 15 et doutes en général sur l'efficacité. • Avocats / notaires / comptables : doutes sur l'efficacité, étant donné l'absence de surveillance LAB/CFT des avocats et comptables et l'absence d'information sur la surveillance des notaires. <p><i>Application de la R.21</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligations pertinentes. • Pour toutes les recommandations : les FSPSE ne sont pas couverts. • Comptables : pas d'informations sur l'efficacité.

4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R.24 et 25)

4.3.1 Description et analyse

644. Au cours de la visite sur place, différents bureaux régionaux du Rosfinmonitoring ont informé l'équipe d'évaluation que les visites étaient organisées en grande partie sur la base du chiffre d'affaires des institutions et du nombre de DOS transmises à la CRF. Après la visite, les autorités russes ont transmis aux évaluateurs des informations sur une méthodologie plus complexe s'inscrivant dans une approche globale basée sur l'évaluation par l'autorité de surveillance du risque propre à chaque institution. Les données de la base de la CRF sur les DOS et les déclarations obligatoires sont analysées à cette fin à l'aide d'algorithmes. Il en résulte une classification des entités (absence de risque / risque élevé / problèmes graves / situation critique). Le nombre total de déclarations émanant des EPNFD soumises à surveillance étant relativement peu élevé compte tenu du nombre total des EPNFD, cette méthode pourrait permettre d'identifier un nombre plus élevé d'entités à haut risque que ne peuvent effectivement en détecter les inspecteurs chargés de la surveillance sur le terrain. La nouvelle méthode ne semblait pas encore systématiquement appliquée au moment de la visite sur place mais il convient d'encourager le passage à une approche plus fortement basée sur le risque pour la planification des visites d'inspection.

645. Aux termes de l'article 13 de la loi LAB/CFT, le procureur général remplit un rôle de surveillance de l'application de la loi LAB/CFT. En cas de détection de violations, le dossier est

transmis au Rosfinmonitoring qui peut imposer des sanctions conformément à l'article 15.27 du Code des infractions administratives.

646. Le Rosfinmonitoring coordonne son approche avec le procureur général et requiert de celui-ci la mise en œuvre d'inspections ciblées. Le concours des autorités de poursuite peut être utile dans les régions isolées où le Rosfinmonitoring ne dispose pas de bureaux régionaux. Il ressort des entretiens avec les représentants du bureau du procureur général menés au cours de la visite sur place que ses pouvoirs se limitent à vérifier qu'une entité est légalement enregistrée et à effectuer un contrôle quantitatif des règles de contrôle interne mises en place (notamment à propos de l'obligation de déclarer les opérations suspectes et d'appliquer les règles de vigilance à l'égard de la clientèle), par opposition au contrôle qualitatif de la pertinence de ces mêmes règles. Après la visite sur place, la Russie a fourni des informations qui semblent indiquer que le rôle de surveillance du bureau du procureur général est en fait plus étendu, celui-ci pouvant effectuer des visites d'inspection à la demande du Rosfinmonitoring et soumettre des informations en vue des sanctions à envisager. Des spécimens d'avertissements disciplinaires semblent également indiquer que cette surveillance inclut le contrôle de la bonne application des normes d'identification du client et de l'obligation de déclarer les opérations suspectes et d'effectuer les autres déclarations obligatoires. L'équipe d'évaluation n'a pu établir quelle formation reçoivent les procureurs pour mener à bien ce travail de surveillance.

Casinos

647. Aux termes de l'ordonnance n° 183n, le Rosfinmonitoring est chargé du contrôle de l'application de la loi LAB/CFT par les casinos. Les casinos doivent être enregistrés auprès du Rosfinmonitoring conformément à l'ordonnance n° 28. A cette obligation élémentaire d'enregistrement s'ajoute le fait que les casinos sont tenus d'obtenir une licence du Goskomsport (la commission nationale du sport). La licence délivrée par le Goskomsport est une licence commerciale à caractère général¹³¹ sans relation aucune avec les normes LAB/CFT, si ce n'est le fait que cette licence peut être retirée en cas de violation des normes LAB/CFT. Toutefois, cette sanction n'a encore jamais été appliquée (article 13, loi LAB/CFT). D'autre part, il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire visant à empêcher des criminels ou leurs associés de détenir ou d'être les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle, d'occuper des fonctions de direction dans un casino ou d'en être les exploitants. Les autorités russes ont indiqué à cet égard que l'ordonnance n° 104 contient des mesures supplémentaires sur les contrôles internes que doivent mettre en place les institutions autres que les établissements de crédit auxquelles s'appliquent les principales dispositions de la loi LAB/CFT. L'annexe 7 de cette ordonnance fait notamment de l'absence de casier judiciaire une condition pour l'accès au poste de responsable du contrôle de conformité. Cependant, cette disposition ne traite pas directement des mesures permettant d'empêcher des criminels ou leurs associés de détenir une participation de contrôle ou de prendre la direction d'un casino.

648. Le Rosfinmonitoring est habilité à effectuer des visites d'inspection et à obtenir les pièces et documents dont il a besoin (ordonnance n° 183n). Les inspections sont menées par le bureau central et les bureaux régionaux. L'article 15.27 du Code des infractions administratives russe prévoit une amende d'un montant équivalent de 100 à 200 fois le salaire minimum en cas de violation de la loi LAB/CFT par une personne physique et une amende d'un montant équivalent de 500 à 5.000 fois le salaire minimum en cas de violation similaire par une personne morale. Les activités de l'entité concernée peuvent en outre être suspendues pour une durée de 90 jours maximum. Ces mesures ont été appliquées dans deux affaires de violation des normes LAB/CFT par des casinos. Le Rosfinmonitoring peut aussi demander aux autorités chargées de l'octroi des licences le retrait d'une licence commerciale sur la base de l'article 13 de la loi LAB/CFT mentionné plus haut. Cette mesure n'a encore jamais été appliquée.

649. Le Rosfinmonitoring a indiqué avoir réalisé 241 visites d'inspection et 102 contrôles à distance de casinos de 2003 à 2006. Il a en outre reçu 182 rapports de visites d'inspection de casinos effectuées

¹³¹ Article 17, paragraphe 76, de la loi fédérale n° 128-FZ.

par le bureau du procureur général. Les bureaux régionaux ont indiqué à l'équipe d'évaluation que les visites sont planifiées sur la base du chiffre d'affaires et que, bien que les casinos soient considérés comme un secteur à plus haut risque parmi les secteurs soumis à la surveillance du Rosfinmonitoring, il n'en est pas résulté une plus grande concentration de ressources. Le retour d'information sur les DOS se limite à un accusé de réception. Le Rosfinmonitoring fournit des directives supplémentaires dans ses rapports annuels, ainsi que par le biais d'un site internet et de séminaires, et les institutions placées sous sa surveillance en semblent généralement satisfaites. La plupart d'entre elles ont indiqué en outre pouvoir contacter directement le Rosfinmonitoring pour obtenir des directives sur des points spécifiques.

650. Entre 2003 et 2006, 134 établissements et leurs dirigeants ont été sanctionnés ; 35 sanctions ont aussi été imposées à la suite de contrôles à distance ; enfin, 116 sanctions ont été imposées sur la base de dossiers reçus de l'autorité de poursuite. L'activité de deux casinos a été temporairement suspendue. L'équipe d'évaluation a cherché à obtenir des précisions sur les sanctions auprès du bureau central et des bureaux régionaux mais n'a reçu que l'information générale ci-dessus et l'indication que les violations concernées portaient sur l'organisation du contrôle interne, la définition et la déclaration des informations soumises à contrôle obligatoire et l'identification des clients. En l'absence d'informations plus précises, il est difficile d'évaluer l'efficacité du régime. Néanmoins, l'absence d'un pouvoir effectif de sanction autorisant le Rosfinmonitoring à retirer directement une licence constitue un défaut du système.

Agents immobiliers

651. Les agents immobiliers doivent être enregistrés auprès du Rosfinmonitoring, conformément à l'ordonnance n° 183n. Les pouvoirs de surveillance, d'inspection et de sanction du Rosfinmonitoring sont les mêmes que pour les casinos. Le Rosfinmonitoring a effectué 12 visites d'inspection d'agents immobiliers en 2005, 48 en 2006, et réalisé 62 contrôles à distance en 2006. D'autre part, le bureau du procureur général a effectué des inspections chez des agents immobiliers et transmis 713 dossiers d'inspection au Rosfinmonitoring en 2004-2006 et 402 en 2007.

652. Cinq sociétés ont été sanctionnées en 2005, 42 en 2006 et 185 en 2007. Les dossiers transmis par l'autorité de poursuite ont abouti à 436 sanctions supplémentaires en 2005-2006. L'équipe d'évaluation a cherché à obtenir des précisions sur les sanctions auprès du bureau central et des bureaux régionaux mais n'a reçu que l'information générale ci-dessus et l'indication que les violations principales portaient sur l'organisation du contrôle interne et l'identification des clients. En l'absence d'informations plus précises, il est difficile d'évaluer l'efficacité du régime.

653. Le retour d'information sur les DOS se limite à un accusé de réception. Le Rosfinmonitoring fournit des directives supplémentaires dans ses rapports annuels, ainsi que par le biais d'un site internet et de séminaires, et les institutions placées sous sa surveillance en semblent généralement satisfaites. La plupart d'entre elles ont indiqué en outre pouvoir contacter directement le Rosfinmonitoring pour obtenir des directives sur des points spécifiques.

Négociants en pierres et métaux précieux

654. Les négociants en pierres et métaux précieux doivent être enregistrés auprès du Bureau des analyses, conformément à l'ordonnance n° 91. Le Bureau des analyses assure la surveillance de 25.000 entreprises et effectue environ 305 visites d'inspection par an. Il est difficile d'établir à partir des statistiques fournies à l'équipe d'évaluation combien de ces entreprises sont effectivement couvertes par la définition du GAFI, car certaines d'entre elles s'occupent de l'extraction de pierres précieuses et d'autres n'effectuent aucune transaction en espèces. On estime qu'environ 13.000 entreprises correspondent à la définition du GAFI. Il existe 18 bureaux d'inspection et 20 à 30 inspections sont effectuées conjointement avec le Rosfinmonitoring chaque année. Le Bureau des analyses exerce ses fonctions de surveillance au titre de l'ordonnance n° 76n ; ces fonctions comprennent la réalisation de visites d'inspection et l'établissement de rapports accompagnés de

recommandations. Des sanctions peuvent être appliquées aux termes de l'article 15.27 du Code des infractions administratives mais la décision doit être prise par le Rosfinmonitoring. Le Bureau des analyses a des compétences très étendues, notamment l'authentification des pierres et métaux précieux et la protection des consommateurs. Dans son bureau de Moscou, trois membres du personnel sont chargés de la surveillance, auxquels s'ajoutent 75 autres personnes répartis dans les 18 bureaux régionaux. Cependant, l'équipe d'évaluation a appris que très peu de ces employés sont des spécialistes des questions de LAB/CFT. Le Bureau des analyses est assisté à la fois par le Rosfinmonitoring (par le biais d'informations ciblées sur les entités à haut risque) et par le bureau du procureur général qui effectue aussi des inspections.

655. Les visites de surveillance portent sur les règles de contrôle interne, la désignation d'un responsable du contrôle, la conservation des documents, l'identification des clients et la déclaration des opérations suspectes. L'équipe d'évaluation a été informée que des violations de chacune des normes correspondantes ont été détectées lors de visites d'inspection.

656. Les entités surveillées reçoivent une information en retour par le biais de séminaires et des rapports qui leur sont envoyés après les visites d'inspection. Le Bureau des analyses, en outre, a mis en place un service d'aide téléphonique.

Efficacité (casinos, agents immobiliers et négociants en pierres et métaux précieux)

Casinos

657. Le système actuel, dans lequel les casinos ne sont pas accrédités par une autorité compétente impliquée dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, est source de préoccupations. Bien que la licence d'un casino puisse théoriquement être retirée en cas de non-respect de la loi LAB/CFT, une telle mesure n'a encore jamais été appliquée. La surveillance des casinos est assurée par le Rosfinmonitoring qui est aussi responsable de la surveillance de tous les établissements de jeux, ainsi que des sociétés de crédit-bail, des monts-de-piété et des agents immobiliers. Certains responsables régionaux de la surveillance considèrent le secteur des casinos comme un secteur à haut risque mais cette évaluation ne semble pas se traduire par une surveillance proportionnelle à ce risque. En l'absence d'informations spécifiques sur les sanctions imposées, des doutes subsistent quant à l'efficacité du régime. Les autorités ont indiqué recourir plus souvent à l'aide des procureurs dans les régions isolées qui se trouvent loin des bureaux régionaux du Rosfinmonitoring. En pareils cas, le Rosfinmonitoring envoie généralement aux procureurs une requête ciblée en vue du contrôle d'une entité particulière. Au moment de la visite sur place, certains bureaux régionaux ne disposaient pas d'un niveau de personnel suffisant et il a été indiqué à l'équipe d'évaluation que cela tenait aux critères de sélection très rigoureux à appliquer lors de l'embauche de nouveaux employés. Les postes vacants auraient été remplis en avril 2008.

Agents immobiliers

658. L'équipe d'évaluation a entendu avec surprise le représentant de l'un des bureaux régionaux du Rosfinmonitoring déclarer qu'il n'était pas certain que les agents immobiliers soient effectivement placés sous leur surveillance. Les autorités russes ont déclaré qu'il devait s'agir d'un problème d'interprétation. L'équipe d'évaluation a reçu différentes données sur les visites d'inspection et les sanctions imposées dans ce secteur mais ces chiffres ne cadrent pas avec le nombre d'agents immobiliers. Les autorités russes ont indiqué que le nombre d'agents immobiliers est passé de 1.859 au début 2007 à 3.285 à la fin de l'année. Les données actuelles suggèrent que le Rosfinmonitoring a effectué 122 contrôles (visites d'inspection et contrôles à distance confondus) de 2004 à 2006. Pendant ces mêmes années, le bureau du procureur lui a transmis 713 dossiers et 484 sanctions ont été appliquées. Ici encore, en l'absence de données plus détaillées, il est difficile d'évaluer l'efficacité du régime de surveillance et de sanction. L'équipe d'évaluation continue à entretenir des doutes au sujet de l'ensemble de la stratégie d'identification, d'enregistrement, de surveillance et de sanction des

agents immobiliers, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des chiffres fournis et du grand nombre d'organes s'occupant de différents aspects de leurs activités.

Négociants en pierres et métaux précieux

659. Les représentants de l'un des organes rencontrés par l'équipe d'évaluation lui ont indiqué que, dans le contexte russe, l'absence d'un système d'octroi de licence (au lieu du système d'enregistrement actuel) pour les négociants en pierres et métaux précieux contribue à réduire l'efficacité de la surveillance assurée par le Bureau des analyses. L'absence de véritable surveillance LAB/CFT et le manque de ressources pour le contrôle des normes LAB/CFT sont d'ailleurs manifestes. Le Bureau des analyses surveille de très nombreuses entités (25.000 négociants, dont on estime que 13.000 sont couverts par la définition du GAFI) et ne dispose que d'un personnel réduit ne comptant que très peu de spécialistes des questions LAB/CFT. Le district d'Extrême-Orient, par exemple, ne compte qu'un seul spécialiste LAB/CFT pour plusieurs centaines d'entreprises et le district de Rostov-sur-le-Don dispose de deux spécialistes LAB/CFT pour 811 entreprises. Cependant, le Bureau des analyses reçoit une aide du Rosfinmonitoring (par le biais d'informations ciblées sur les entités à haut risque) et du bureau du procureur général, qui effectue aussi des inspections. Les compétences du Bureau des analyses s'étendent bien au-delà des questions de LAB/CFT. Etant donné la situation en Russie, où tous les aspects du processus, de l'extraction à la vente des pierres et métaux précieux, sont soumis à surveillance, des ressources supplémentaires et plus spécialisées permettraient d'étendre et d'approfondir les visites de surveillance. L'un des bureaux régionaux a indiqué, par exemple, que les bijoutiers présentent un risque de LAB/CFT plus élevé.

660. La surveillance consiste pour l'essentiel à l'examen des procédures écrites de contrôle interne soumises par les entités, avec un nombre limité de visites d'inspection qui ont lieu sur la base d'un programme approuvé par le bureau central. L'un des bureaux régionaux a indiqué que l'accès au contenu des DOS transmises par les entités placées sous sa surveillance constituerait un outil de surveillance utile. Le Bureau des analyses n'est pas habilité à imposer des sanctions aux entreprises qu'il surveille mais transmet des recommandations au Rosfinmonitoring qui peut imposer des sanctions financières. 147 sanctions ont été imposées en 2005 et 2006, dont la majorité portait sur des questions de contrôle interne. En l'absence de données plus détaillées, il est difficile d'en évaluer l'efficacité. Les chiffres transmis précédemment indiquent que, de 2003 à 2006, le Rosfinmonitoring a reçu 412 dossiers d'inspections effectuées par le Bureau des analyses et le bureau du procureur général. Il en résulte en tout 197 sanctions. Etant donné le manque d'informations supplémentaires sur la nature des violations et des sanctions, il est difficile de se prononcer sur l'efficacité.

Avocats, notaires et comptables

661. La commission d'enregistrement du ministère de la Justice est le principal organe de surveillance des activités générales des avocats en Russie. Cependant, cette commission ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle à des fins de LAB/CFT. D'autre part, l'Ordre fédéral des avocats et les ordres régionaux des avocats sont responsables de la conduite professionnelle des 60.000 avocats environ qui pratiquent en Russie. Pour pouvoir représenter un client devant un tribunal, les avocats doivent être enregistrés auprès de l'un d'entre eux. Les ordres régionaux peuvent effectuer des visites d'inspection dans un cabinet d'avocats mais ces prérogatives n'ont encore jamais été appliquées aux fins du contrôle de l'application de la loi LAB/CFT. Tous les ans, au mois d'avril, les avocats doivent soumettre un exemplaire de leur bilan à l'ordre régional auquel ils appartiennent. Il a été indiqué à l'équipe d'évaluation que le Conseil de l'Ordre fédéral des avocats aborde régulièrement les questions de LAB/CFT et que les résultats de ses discussions sont rendus publics. Autrement, l'équipe d'évaluation n'a reçu aucune indication sur le retour d'information fourni aux membres.

662. Le Code des notaires exige de tous les notaires qu'ils adhèrent à la chambre régionale des notaires. Les chambres régionales effectuent une visite d'inspection une fois par an et, pendant les quatre dernières années, tous les notaires ont été inspectés. Ces visites d'inspection incluent une vérification générale des mesures de contrôle interne LAB/CFT mises en place par chaque notaire. Les

pouvoirs généraux de surveillance paraissent adéquats mais, en l'absence d'information sur l'imposition de sanctions en cas de violation des normes LAB/CFT, le doute s'impose quant aux pouvoirs de sanction.

663. Lors de la visite sur place, l'équipe d'évaluation n'a pu rencontrer de représentants de la profession comptable ou de l'autorité de surveillance correspondante. Les informations fournies par les autorités russes peu après l'évaluation indiquent que, aux termes de l'article 14 de la loi sur les audits, l'autorité désignée pour les comptables est le MdF. Le MdF peut effectuer lui-même des inspections ou déléguer son autorité aux associations professionnelles d'auditeurs accréditées par lui, qui vérifient ensuite la conformité de leurs membres. Les sanctions pouvant être imposées aux comptables comprennent le retrait de la licence mais une telle sanction n'a, semble-t-il, jamais encore été appliquée pour violation des normes LAB/CFT. Les comptables étant couverts par la loi LAB/CFT, leur conformité à cet égard serait contrôlée lors des visites d'inspection. Selon les chiffres fournis par le ministère des Finances, 515 inspections de cabinets comptables ont été effectuées en 2006 et 577 en 2007. D'autre part, les normes LAB/CFT sont intégrées au Code de déontologie des auditeurs et le respect des dispositions de ce Code est aussi soumis à vérification.

Efficacité (avocats, notaires et comptables)

664. La surveillance des avocats porte essentiellement sur les questions de pratique professionnelle et d'application de la législation fédérale, y compris théoriquement les normes LAB/CFT. Il est donc difficile pour la Russie de démontrer l'efficacité du système actuel. Les notaires sont soumis à un régime de surveillance plus détaillé et, pendant les quatre dernières années, la totalité des cabinets de notaires ont fait l'objet d'une visite axée sur les pratiques professionnelles. Néanmoins, l'absence de sanctions liées spécifiquement à l'application des normes LAB/CFT ou de mesures de suivi après ces visites conduit à s'interroger sur l'efficacité de ce régime.

665. L'équipe d'évaluation n'a pas eu la possibilité de rencontrer des notaires ou des membres du personnel de surveillance pendant la visite sur place et il ne lui a été fourni aucune information spécifique sur les sanctions.

4.3.2 Recommandations et commentaires

666. Le régime de surveillance actuel est quelque peu disparate, des organes différents étant chargés de la surveillance de plusieurs catégories d'entités. Cela n'est pas en soi répréhensible mais, pour attester de l'efficacité de ce régime, la Russie devrait améliorer la collecte de données permettant d'analyser l'efficacité des mesures prises. L'examen systématique du retour d'information fourni aux entités soumises à surveillance garantirait aussi une compréhension uniforme des exigences énoncées dans la loi LAB/CFT.

667. Le Rosfinmonitoring devrait réfléchir à la possibilité d'introduire un élément plus important de surveillance sur la base du risque en relation avec les catégories d'entités dont il assure la surveillance. Les risques identifiés par le Rosfinmonitoring à propos des casinos devraient en particulier être mieux pris en compte dans le travail de surveillance.

668. Les activités effectives des agents immobiliers devraient être examinées afin de s'assurer de l'absence de toute lacune dans le système LAB/CFT. En particulier, l'idée selon laquelle la plupart des flux de capitaux liés aux transactions immobilières transitent par le secteur bancaire devrait être vérifiée ; le niveau de risque pris en compte dans les activités de surveillance du Rosfinmonitoring dans ce secteur devrait aussi être réévalué.

669. Le système de surveillance de l'application de la loi LAB/CFT par les avocats et les notaires est assez limité. L'efficacité du régime pour les notaires serait mieux établie si l'on disposait de données sur les sanctions se rapportant à des violations des normes LAB/CFT.

670. Le système actuel d'octroi des licences de casino ne sera pas modifié avant le 30 juin 2009 (voir section 1). Dans l'intervalle, la Russie devrait examiner les modalités de mise en œuvre des changements prévus et planifier sa réponse aux activités de jeux illicites. Le régime présent et futur ne contient aucune disposition spécifique visant à empêcher des criminels ou leurs associés d'acquérir des participations dans un casino. Des mesures devraient être prises sur ce point.

671. Le Bureau des analyses devrait disposer d'un plus grand nombre de spécialistes LAB/CFT afin d'être mieux en mesure de remplir ses fonctions.

672. La proposition du Bureau des analyses de faciliter l'accès des organes de surveillance au contenu des DOS, afin de mieux cibler les activités de surveillance, devrait aussi être examinée.

673. La Russie devrait prendre des mesures supplémentaires pour renforcer le régime de surveillance LAB/CFT des comptables.

4.3.3 Application des Recommandations 24 et 25 (critère 25.1, EPNFD)

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 4.3 qui justifient la notation
R.24	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas actuellement de système d'octroi de licence par une autorité LAB/CFT compétente pour les casinos. • Pas de mesures pour empêcher les criminels d'acquérir des participations dans un casino. • Nombre limité de visites d'inspection ciblées pour les agents immobiliers. • Comme indiqué sur place, les activités de surveillance des casinos ne semblent pas proportionnées aux risques identifiés par l'autorité de surveillance. • La surveillance des avocats ne porte pas spécifiquement sur les questions de LAB/CFT. • Pas d'informations détaillées sur une surveillance spécifique LAB/CFT des notaires. • Le Bureau des analyses considère ne pas disposer de pouvoirs adéquats. • Le Bureau des analyses compte relativement peu de spécialistes des questions LAB/CFT pour surveiller 25.000 entités. • Absence générale d'informations spécifiques pour évaluer l'efficacité du régime de sanctions relatif aux EPNFD. • Les FSPSE ne sont pas couverts.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le retour d'information fourni aux négociants en pierres et métaux précieux, aux avocats et aux notaires est limité. • Pas d'information sur le retour d'information fourni aux comptables.

4.4 Autres entreprises et professions non-financières - Techniques de transaction sécurisées (R.20)

4.4.1 Description et analyse

Autres entreprises et professions non-financières

674. La Russie a décidé d'appliquer les Recommandations 5, 6, 8 à 11, 13 à 15, 17 et 21 aux autres entreprises non financières et a désigné à cet effet les monts-de-piété, les sociétés de location-exploitation et les sociétés de jeux autres que les casinos. En conséquence, toutes les mesures décrites dans la section 3 (institutions financières) et les sections 4.1 à 4.3 (EPNFD) s'appliquent à ces secteurs.

Techniques de transaction sécurisées

675. L'économie russe est toujours fondée essentiellement sur les transactions en espèces, ce qui n'est guère surprenant compte tenu des graves crises bancaires qui ont secoué les années 90. Le gouvernement russe s'est fixé comme objectif essentiel la création d'un système bancaire structurellement sain, fiable et efficace pour soutenir la croissance économique ; un tel système permettra aussi de réduire la vulnérabilité de la Russie aux activités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme reposant sur l'utilisation d'espèces. Les objectifs généraux définis dans la Stratégie de développement bancaire de la BdR fixent à 2008 le délai pour la réalisation d'une série d'objectifs essentiels visant à réduire la place que tiennent les transactions en espèces dans l'économie russe. Le point 5 de ce document prévoit d'améliorer suffisamment la confiance du public dans le secteur bancaire pour l'inciter à déposer auprès d'établissements de crédit les espèces conservées « sous le matelas », en réduisant ainsi la quantité d'espèces en circulation dans l'économie.¹³² Le point 8 appelle à créer les conditions légales nécessaires pour permettre l'utilisation des technologies électroniques modernes dans le secteur bancaire.

676. Les mesures visant à promouvoir l'utilisation de techniques modernes sécurisées et les restrictions imposées aux transactions en espèces ont conduit à une augmentation des règlements effectués autrement qu'en espèces en Russie pendant les dernières années. Le nombre de ces règlements a doublé et leur valeur totale a plus que doublé de 2005 à 2007. Le nombre de cartes bancaires émises pendant cette période a lui aussi doublé et leur utilisation a triplé.

677. La coupure de banque la plus élevée en Russie est le billet de 5.000 RUB, suivi par le billet de 1.000 RUB.

4.4.2 Recommandations et commentaires

678. Il convient de féliciter la Russie d'avoir inclus les monts-de-piété, les sociétés de location-exploitation et les sociétés de jeux autres que les casinos parmi les entités désignées au titre de la loi LAB/CFT. La Russie devrait aussi examiner le risque de blanchiment de capitaux lié à la prolifération des commerces de produits très chers ou de luxe, à Moscou et dans d'autres grands centres urbains, qui a accompagné le récent boom pétrolier en Russie.

679. La Russie devrait s'efforcer de continuer à réduire l'utilisation des espèces et introduire des systèmes de paiement plus efficaces, comme ceux qui ont été introduits dans d'autres pays. L'adoption de techniques de paiement modernes permettrait aussi de réduire le besoin de grosses coupures. Le billet de 5.000 RUB représente plus du double du salaire mensuel minimum, qui est actuellement de 2.300 RUB.

4.4.3 Application de la Recommandation 20

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.20	C	<ul style="list-style-type: none">• Cette recommandation est pleinement appliquée.

¹³² Ordonnance gouvernementale n° 983p-P13 ; lettre n° 01-01/1617 du 5 avril 2005 de la BdR « sur la stratégie de développement du secteur bancaire de la Russie jusqu'en 2008 ».

5. PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF

5.1 Personnes morales - Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33)

5.1.1 Description et analyse

680. Toutes les entités juridiques et les entreprises doivent être enregistrées ou mettre à jour leur enregistrement au moment de leur création, de leur réorganisation ou de leur liquidation, ainsi que lors de toute modification des documents constitutifs. La loi précise les données à soumettre au Système unifié d'enregistrement des entités juridiques (ci-après : Registre central), qui est tenu par le Service fédéral des impôts. L'information est accessible au public, sauf certains types de renseignements dont l'accès est réservé aux autorités publiques. L'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales conformément aux exigences des recommandations du GAFI n'est pas enregistrée ni facilement accessible aux autorités publiques.

Enregistrement

681. Les entités juridiques ci-dessous doivent être enregistrées sur le Registre central (pour une présentation des différentes catégories d'entités juridiques en Russie, voir section 1 de ce rapport).

682. Entités commerciales : sociétés de personnes à responsabilité limitée, sociétés à responsabilité limitée, sociétés en commandite simple, sociétés anonymes, sociétés par actions, coopératives de production et entreprises publiques ou municipales.

683. Organismes à but non lucratif : coopératives de consommation, organisations et associations publiques et religieuses, fonds (œuvres de bienfaisance), institutions et associations et unions d'entités juridiques (les entités à but non lucratif sont abordées plus en détail dans la section 5.3 de ce rapport).

684. Toutes les entités juridiques sont tenues de fournir des renseignements au Registre central¹³³ qui est tenu par le SFI. Les fiches sont conservées dans le système sur la base des informations fournies par l'entité légale. L'enregistrement est obligatoire ; sans enregistrement, une entité est considérée comme inexistante. Les données et documents suivants sont exigés par le Registre central :

- nom complet et nom abrégé de l'entité, nom de société pour les organisations commerciales, à la fois en russe et dans la langue d'origine ;
- forme juridique ;
- adresse postale de l'organe exécutif permanent de l'entité juridique ou d'un autre organe (ou personne) autorisé à agir au nom de l'entité légale (à des fins de communication, sans procuration) ;
- méthode de constitution de l'entité légale (nouvelle société ou société créée sur la base d'entités juridiques existantes) ;
- renseignements sur les fondateurs (membres) de l'entité juridique ; dans le cas des sociétés par actions, renseignements sur les détenteurs de participations (si applicable) ;
- originaux ou copies notariées des documents constitutifs de l'entité légale ;
- renseignements sur les successions et l'histoire juridique (prédécesseurs et amendements, fusion ou réorganisation d'entités) ;
- date d'enregistrement de tout amendement éventuel ;

¹³³ Loi fédérale N 129-FZ du 8 août 2001 « sur l'enregistrement par l'Etat des entités juridiques et des entrepreneurs individuels ».

- renseignements sur le mode de liquidation de l'entité légale, ou sur le fait de la mise en liquidation ;
- taille du capital autorisé (capital constitutif, fonds autorisés, capital par actions ou autres) défini dans les statuts de l'organisation commerciale ;
- nom et prénom, nom patronymique, position, données de passeport (ou données équivalentes) et numéro d'identification fiscale de la personne autorisée à agir au nom de l'entité juridique sans procuration ;
- information sur les licences obtenues par l'entité juridique ;
- information sur les succursales et les bureaux de représentation de l'entité juridique ;
- numéro d'identification fiscale, Code et date de l'enregistrement de l'entité juridique auprès des autorités fiscales ;
- codes de la classification panrusse des activités économiques s'appliquant à l'entité juridique ;
- numéro d'assurances et date d'enregistrement (pour l'assurance retraite, l'assurance médicale obligatoire et la sécurité sociale) ;
- comptes bancaires de l'entité juridique.

685. Tous les renseignements portés sur le Registre central sont accessibles au public, à l'exception des données bancaires et des informations à caractère personnel.¹³⁴ Cependant, les données bancaires et les informations personnelles sont accessibles aux autorités publiques, y compris les organes chargés de l'application de la loi et les tribunaux (en cas d'affaire judiciaire), les autorités locales, les organes publics extrabudgétaires et les personnes désignées par la législation et la réglementation fédérale. L'ensemble de ces organes peuvent fournir des informations en retour au Registre central, à l'exception des informations concernant la vie privée des individus. Enfin, aux termes de la loi LAB/CFT, les autorités fiscales peuvent fournir au Rosfinmonitoring toute information contenue dans le Registre central se rapportant à une entité déclarante désignée dans cette même loi (article 5), ainsi que toute autre information dont le Rosfinmonitoring peut avoir besoin pour exercer ses fonctions.

Bénéficiaires effectifs

686. Les bénéficiaires effectifs, tels que définis dans les recommandations du GAFI, ne figurent pas sur le Registre central ; les entités juridiques ne sont pas non plus tenues de conserver l'information sur les bénéficiaires effectifs. Aucune disposition n'exige explicitement des IF ou des EPNFD qu'elles identifient les bénéficiaires effectifs d'une personne morale.

Actions au porteur

687. Aux termes de l'article 145, alinéa 1, du Code civil, les droits attestés par un titre doivent appartenir au porteur du titre ou de l'action en question ; toutefois, l'alinéa 2 du même article stipule que la législation peut interdire l'émission de certains titres comme les titres au porteur. La loi sur les valeurs définit les valeurs (ou actions) en y incluant tous les titres sur papier, y compris les titres non documentaires attestant la totalité des droits de propriété ou autres soumis à certification, transfert et exercice inconditionnel. La loi définit également les actions au porteur (ou « titres émis au porteur ») comme des valeurs dont le transfert ou l'exercice des droits correspondants ne nécessitent pas l'identification du détenteur (article 2).

688. Aux termes de l'article 25 de la loi fédérale n° 208-FZ datée du 26 décembre 1995 « sur les sociétés par actions », toutes les actions de ces sociétés sont des actions nominales. Les autorités russes ont assuré à l'équipe d'évaluation que ceci empêche l'émission d'actions au porteur et qu'il

¹³⁴ Article 6, clause 1, de la loi fédérale n° 129-FZ.

n'est pas émis de titres de ce genre en Russie. L'équipe d'évaluation ne dispose d'aucun élément qui invaliderait cette affirmation.

Eléments supplémentaires

689. La Russie n'a pris aucune disposition pour faciliter l'accès des institutions financières à l'information sur les bénéficiaires effectifs. Au contraire, le peu d'informations sur les bénéficiaires auxquelles ont accès les autorités est recueilli par les IF elles-mêmes et n'est pas accessibles aux autres IF.

Efficacité

690. Selon les autorités russes, l'écrasante majorité des dispositifs de blanchiment de capitaux reposent dans une certaine mesure sur des sociétés éphémères, à savoir des entités commerciales enregistrées au nom de personnes morales fictives sans intention d'exercer une réelle activité commerciale. Les évaluateurs sont d'avis que l'absence d'enregistrement des informations concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales, tel que le prévoient les recommandations du GAFI, est à la source du problème. Ils sont persuadés que si des procédures efficaces étaient en place pour recueillir ces informations, le problème des sociétés éphémères serait en grande partie résolu.

5.1.2 Recommandations et commentaires

691. Les autorités russes devraient mettre en place un système requérant un degré de transparence adéquat au sujet des bénéficiaires effectifs et du contrôle des personnes morales.

5.1.3 Application de la Recommandation 33

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.33	PC	<ul style="list-style-type: none">Aucun des systèmes existants n'assure un degré de transparence adéquat en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales.

5.2 Constructions juridiques - Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34)

5.2.1 Description et analyse

692. Le système légal russe n'autorise pas la création de fiducies et la notion juridique de « trust » n'existe pas en droit russe. La Russie n'a pas ratifié la Convention de La Haye relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance (1985).

693. La notion de « gestion fiduciaire » existe en Russie mais elle diffère de la notion juridique traditionnelle de « trust » car les droits de propriété ne sont pas cédés à l'administrateur fiduciaire. Les personnes qui exercent des responsabilités de gestion fiduciaire doivent obtenir une licence pour pouvoir participer au marché des valeurs mobilières et sont donc soumises aux dispositions de la loi LAB/CFT.

5.2.2 Recommandations et commentaires

694. La Recommandation 34 n'est pas applicable en Russie.

5.2.3 Application de la Recommandation 34

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
--	-----------------	---

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.34	n.a.	<ul style="list-style-type: none"> Cette recommandation n'est pas applicable.

5.3 Organismes à but non lucratif (RS.VIII)

5.3.1 Description et analyse

Examen du secteur des organismes à but non lucratif

695. La loi qui régit actuellement toutes les organisations à but non lucratif en Russie, la loi sur les organismes à but non lucratif¹³⁵ (ci-après : loi sur les ONL), date de 1996. Depuis son adoption, cette loi a été actualisée en 1998, 1999, 2002 (2 fois), 2003 et 2006 (5 fois). Les autorités russes n'ont pas précisé si ces amendements correspondaient à des modifications techniques mineures ou bien à des changements détaillés. Quelque temps après la visite sur place, les autorités russes ont transmis à l'équipe d'évaluation un document d'examen du secteur à but non lucratif élaboré en 2007, sans indiquer les sources ayant servi à la rédaction de ce document, les informations recueillies à cette fin et le temps qu'il a fallu pour obtenir les renseignements nécessaires. L'équipe d'évaluation en conclut néanmoins que les autorités russes ont entrepris un examen du secteur des ONL, même si celui-ci semble assez superficiel.

Information des entités du secteur

696. Le gouvernement russe a engagé certaines activités d'information du secteur des ONL. Le Rosfinmonitoring, par exemple, a organisé des conférences et des séminaires à l'intention des ONL, avec la participation d'autres autorités compétentes. Ces activités ont aussi été menées dans le cadre de l'aide au renforcement des capacités (Moli-Ru) apportée par le Conseil de l'Europe. Le magazine mensuel spécialisé « Les organisations à but non lucratif en Russie » couvre aussi les questions relatives au financement du terrorisme, les normes de comptabilité, les obligations de déclaration et la fiscalité concernant les ONL.

697. Bien que les informations publiées sur le site internet du Rosfinmonitoring s'adressent à un large public et que le Rosfinmonitoring publie tous les ans des articles sur les questions de LAB/CFT, y compris à propos des ONL (l'équipe d'évaluation a reçu des spécimens de ces articles), les évaluateurs ont l'impression qu'aucune des autorités compétentes ne se considère spécifiquement responsable de l'information et de l'orientation du secteur des ONL.

Information disponible

698. Les statuts d'une ONL contiennent des informations sur le but et les objectifs de leurs activités déclarées. Ils indiquent notamment le nom de l'organisme à but non lucratif, la nature de ses activités, sa forme juridique, son adresse, son mode de gestion, l'objet et les objectifs de ses activités, ainsi que des informations sur ses succursales et bureaux de représentation, les droits et obligations de ses membres, les conditions d'adhésion et la procédure d'adhésion et de retrait (lorsque l'ONL repose sur un système d'adhésion), les sources de financement des biens de l'organisme, la procédure d'amendement des statuts et la procédure d'utilisation des biens en cas de liquidation (loi sur les ONL, article 14, alinéa 3).

699. Les statuts d'une ONL (documents constitutifs et amendements, données sur les fondateurs) présentés au ROSREG (ou à ses organes territoriaux) à des fins d'enregistrement par l'Etat sont transmis à l'instance chargée de l'enregistrement, le Service fédéral des impôts, pour inscription sur le Registre central. Les données et documents suivants figurent sur le Registre central pour les ONL: nom complet et nom abrégé, forme juridique, adresse de l'organe exécutif permanent, mode de

¹³⁵ Loi fédérale n° 7-FZ sur les organismes à but non lucratif.

constitution, renseignements sur les fondateurs, cessions éventuelles, date d'enregistrement des modifications des statuts, nom, données d'identification (passeport) et position de la personne habilitée à représenter l'organisme, licences obtenues par l'organisme, données sur les filiales et représentants, numéro d'identification fiscale et comptes bancaires. Ces informations, à l'exception des données bancaires et des données à caractère privé, sont accessibles au public. Les autorités publiques ont accès à toutes les informations figurant sur le Registre central. Les données susmentionnées doivent être communiquées au ROSREG dans un délai de trois mois. En décembre 2007, 228.179 ONL étaient enregistrées par le ROSREG.

700. Aux termes de la loi sur les ONL, les ONL sont tenues de présenter au ROSREG leurs rapports d'activité ainsi que des renseignements sur le personnel des organes de direction, et de déclarer l'utilisation des fonds monétaires et d'autres biens, y compris les ressources obtenues d'organisations internationales ou étrangères, de ressortissants étrangers ou de personnes apatrides (loi sur les ONL, article 32). Les formulaires et conditions de déclaration sont établis par le gouvernement.¹³⁶

701. A la fin 2007, le ROSREG avait reçu 49.211 déclarations d'ONL, ce qui représente seulement 22% des 228.179 ONL enregistrées.¹³⁷

702. Toutes les catégories d'organisations à but non lucratif ne sont pas soumises par la législation à l'obligation de déclarer publiquement tous les ans l'utilisation de leurs biens.

703. Les ONL étrangères (« sous-divisions structurelles d'organisations non gouvernementales étrangères à but non lucratif ») sont tenues de divulguer au ROSREG les biens et les fonds qu'elles détiennent. Les ONL étrangères doivent aussi indiquer de quelle façon elles prévoient de dépenser les fonds et biens en question, et déclarer ensuite l'utilisation effective qui en a été faite et si cette utilisation est conforme aux conditions fixées par le gouvernement russe.

Sanctions

704. La violation de la législation et les actions contraires aux buts définis dans les statuts peuvent être sanctionnées. En cas d'infraction mineure, le ROSREG peut émettre un avertissement écrit exigeant qu'il soit remédié à la situation dans un délai d'un mois.

705. En cas de négligence répétée d'une ONL nationale à soumettre dans le délai prescrit un rapport d'activité, des renseignements sur le personnel des organes de direction ou une déclaration sur l'utilisation de fonds monétaires ou d'autres biens, y compris les ressources obtenues d'organisations internationales ou étrangères, de ressortissants étrangers ou de personnes apatrides, le ROSREG est habilité à saisir la justice pour obtenir la mise en liquidation de l'ONL en cause (loi sur les ONL, articles 32.4 et 32.10). Les autorités ont indiqué qu'en 2007, sur les 6.260 entités juridiques mises en liquidation, 25 ont été liquidées pour cause d'activité terroriste.

706. Lorsqu'une succursale d'ONL étrangère ne respecte pas ses obligations légales, le ROSREG peut émettre un avertissement et est habilité à saisir la justice pour obtenir la mise en liquidation de la succursale en question. Les normes de création et de mise en liquidation des succursales d'ONL étrangères sont identiques à celles qui s'appliquent aux ONL nationales. Une procédure séparée de création et de mise en liquidation a été établie pour les filiales et les bureaux de représentation des ONL étrangères (qui ne sont pas des entités juridiques en Russie). Le ROSREG peut émettre un avertissement à leur égard et les rayer directement du registre sans décision judiciaire (loi sur les ONL, article 32, alinéa 8). En 2007, 34 avertissements ont été émis à l'intention de filiales et de bureaux de représentation d'ONL étrangères.

707. En cas de danger pour l'ordre constitutionnel, la moralité, la santé, les droits ou autres intérêts légitimes de personnes, ou la défense et la sûreté de l'Etat, le ROSREG peut interdire à une ONL

¹³⁶ Ordonnance n° 212 du 15 avril 2006, dans la version de l'ordonnance n° 213 du 10 avril 2007.

¹³⁷ Ce chiffre inclut 90.708 syndicats et 1.158 partis politiques qui ne sont pas tenus d'effectuer des déclarations.

étrangère de procéder à un transfert particulier de fonds ou de biens à son profit ou au profit d'une autre entité.

708. Le ROSREG peut interdire par écrit à des bénéficiaires désignés de transférer des fonds monétaires ou d'autres biens au profit d'une organisation non gouvernementale étrangère à but non lucratif. Le ROSREG n'a encore pris aucune décision d'interdiction de transfert de fonds ou d'autres biens.

709. En 2007, le ROSREG a envoyé environ 44.000 avertissements écrits à des ONL pour violation de la législation. Les deux violations les plus courantes portaient sur la non-notification du ROSREG lors d'un changement d'adresse et la non-présentation de rapports.

Octroi de licence et enregistrement

710. Toutes les entités juridiques sont soumises à une obligation d'enregistrement en Russie (pour plus de détails, voir sections 1 et 5.1 de ce rapport). Divers organismes sont impliqués dans le contrôle des activités des ONL :

- les organes fédéraux de contrôle financier ;
- le Service fédéral des impôts ;
- le Rosfinmonitoring.
- le ministère des Affaires intérieures.

711. Outre les organismes susmentionnés, le ROSREG vérifie si les activités d'une ONL sont conformes aux buts définis dans les documents constitutifs ainsi que son application de la législation. Le ROSREG peut requérir des documents administratifs des organes de direction des ONL. Il peut aussi requérir des informations financières et économiques d'autres autorités publiques (bureaux de la statistique, autorités fiscales et autres organes de surveillance publics), des établissements de crédit et d'autres institutions financières. Le ROSREG peut effectuer des contrôles annuels de conformité des activités des ONL. Ces contrôles, planifiés ou non, peuvent prendre la forme de visites d'inspection ou d'une analyse des documents. En 2007, le ROSREG et ses bureaux régionaux ont effectué 13.485 contrôles planifiés ou non. En cas de soupçons d'infraction ou de terrorisme, le ROSREG peut effectuer plus d'un contrôle par an.¹³⁸ Le MAI réalise aussi des inspections et, dans les enquêtes portant sur des soupçons de FT, le MAI peut utiliser, comme il l'a déjà fait, des pouvoirs d'enquête spéciaux comme les opérations en couverture et les écoutes téléphoniques. Le Rosfinmonitoring apporte des informations supplémentaires en cas d'enquête (rapports d'analyse financière).

712. Le ROSREG et ses organes territoriaux emploient 1.272 personnes mais on voit mal comment s'effectue le ciblage des ONL, si ce n'est que d'autres organismes gouvernementaux et des citoyens peuvent déclencher un contrôle en faisant part de leurs préoccupations.

Conservation des documents

713. Les autorités russes ont indiqué que les ONL sont tenues de respecter la procédure établie par le gouvernement russe et doivent fournir aux autorités compétentes des informations sur leurs prévisions financières et leurs activités (voir aussi plus bas).

Collecte d'information pour lutter contre les pratiques illégales

714. Outre les informations recueillies dans le Registre central, la loi sur les ONL oblige les ONL à transmettre au ROSREG des déclarations sur leurs activités, leur personnel et leur gestion ainsi que

¹³⁸ Règlement du ROSREG approuvé sur ordre du MdJ n° 380 du 25 décembre 2006, point 8, section 7.

des documents sur leurs dépenses et l'utilisation d'autres biens, y compris les ressources obtenues d'organisations internationales ou étrangères, de ressortissants étrangers ou de personnes apatrides. Les formulaires et les délais de déclaration sont fixés par le gouvernement (loi sur les ONL, article 32, point 3).

715. Les formulaires¹³⁹ de déclaration ont été établis en 2006. Il en existe six en tout qui exigent des ONL la fourniture d'informations très diverses, notamment à propos de leurs activités (à l'exception des organisations religieuses), du personnel de leurs organes de direction, de l'utilisation des fonds monétaires et d'autres biens, y compris les fonds et biens reçus d'organisations internationales ou étrangères, de ressortissants étrangers ou de personnes apatrides. Les ONL (y compris leurs sous-unités) doivent en outre déclarer leurs ressources financières, fournir des prévisions de dépenses, justifier leurs dépenses antérieures et déclarer les dons qu'elles reçoivent. Les organisations religieuses doivent soumettre des informations sur les dirigeants et la gestion de l'organisation, les dons qu'elles reçoivent et leurs dépenses, en fournissant des informations détaillées sur les dons reçus de l'étranger ou de personnes étrangères.

716. L'ensemble des informations ci-dessous sont conservées par le ROSREG. Les déclarations montrent qu'en 2006, 1.155 ONL ont reçu des fonds organisations internationales ou étrangères, de ressortissants étrangers ou de personnes apatrides.

Coopération au plan national pour lutter contre les pratiques illégales

717. Afin de renforcer la coopération intérieure dans la lutte contre l'utilisation abusive d'ONL par des personnes susceptibles de financer le terrorisme, il a été demandé à la Commission inter-organismes BC/FT de résoudre les problèmes d'interopérabilité LBC/FT, notamment afin d'empêcher l'utilisation d'ONL à des fins de financement du terrorisme. Le ROSREG et le Rosfinmonitoring affirment avoir établi et approuvé un projet d'accord sur le partage d'information et l'action commune dans le secteur des ONL. Le Rosfinmonitoring a fourni au ROSREG la liste des organisations et des personnes physiques soupçonnées de participer à des activités extrémistes (voir section 2.4 de ce rapport).

Accès et partage de l'information pour lutter contre les pratiques illégales

718. En 2007, selon le MAI, une dizaine d'affaires ont donné lieu à une enquête. Dans ces affaires (portant sur 25 régions), il est apparu que certaines ONL étaient impliquées dans le financement du terrorisme. Les activités opérationnelles ont été menées conjointement avec le Service fédéral de sécurité (FSB) et le Rosfinmonitoring. Des descriptions de cas ont été transmises à d'autres organismes chargés de l'application de la loi. L'équipe d'évaluation n'a pu déterminer s'il existe une autorité centrale s'efforçant d'assurer la coopération et le partage d'information au plan national. Le Rosfinmonitoring déclare être le point de contact approprié pour les demandes internationales d'information. Il n'a été fourni à l'équipe d'évaluation aucune décision à l'échelon national faisant explicitement du Rosfinmonitoring l'autorité centrale responsable des ONL.

5.3.2 Recommandations et commentaires

719. Les autorités russes ont entrepris un examen superficiel du secteur des ONL afin de déterminer la vulnérabilité de ce secteur du point de vue du financement du terrorisme. Les évaluateurs appellent instamment les autorités à procéder à un examen détaillé du système, comme l'exige la Recommandation Spéciale VIII.

720. Les autorités russes semblent considérer le système en place comme très rigoureux mais la plupart des dispositions sont en fait des dispositions élémentaires d'enregistrement qui s'appliquent à l'ensemble des entités juridiques en Russie, y compris les entités commerciales. Les ONL disposent

¹³⁹ Décision gouvernementale n° 212 du 15 avril 2006 « sur les mesures de mise en œuvre des dispositions de plusieurs lois fédérales réglementant les activités des organisations à but non lucratif ».

d'un délai de trois mois pour présenter les informations requises mais on ignore le temps nécessaire au ROSREG pour contrôler ces informations (si contrôle il y a). Des données peuvent être échangées avec le Rosfinmonitoring mais la CRF n'est pas en mesure d'évaluer leur exactitude. Les nouvelles dispositions relatives aux déclarations à transmettre au ROSREG par les ONL pourraient modifier les choses ; cependant, ces dispositions ne sont pas pleinement appliquées par le secteur et les autorités ne contrôlent pas suffisamment leur application.

721. Certaines activités d'information ont été menées en direction du secteur des ONL dans un but d'orientation. L'ensemble de ces activités étaient axées sur la mise en place du cadre légal de contrôle du secteur des ONL et sur l'explication des règles, ce qui n'a guère à voir avec le travail d'information tel que défini dans la Recommandation Spéciale VIII. L'équipe d'évaluation appelle instamment les autorités à développer l'interaction avec le secteur, à apprendre de ce secteur et à promouvoir certaines valeurs.

722. Enfin, les autorités russes devraient mettre en place un système plus formel et plus efficace axé sur les domaines potentiels de vulnérabilité et échanger des informations afin de mieux cibler les pratiques illégales.

5.3.3 Application de la Recommandation Spéciale VIII

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
RS.VIII	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Du fait de l'absence d'examen détaillé du système, toutes les mesures nécessaires n'ont pas été mises en place et on voit mal quelles mesures s'inscrivent effectivement dans une politique globale de lutte contre l'utilisation des ONL par des personnes qui financent le terrorisme, et quels sont les effets de ces mesures (critère de l'efficacité). • Le contrôle de l'application de certaines normes est insuffisant. • Les activités d'information en direction du secteur des ONL manquent de cohérence pour remplir un véritable rôle d'orientation. • Pas de système formel efficace axé sur les domaines potentiels de vulnérabilité. • Pas de système formel et efficace de partage d'information afin de cibler les pratiques illégales. • Aucune autorité particulière n'a été formellement désignée comme autorité compétente chargée de coordonner les efforts menés au plan national en Russie en ce qui concerne les ONL et de recevoir les requêtes internationales.

6. COOPERATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL

6.1 Coopération au plan national et coordination (R.31 et R.32)

6.1.1 Description et analyse

Mécanismes de coopération et de coordination au niveau de l'action publique

723. La coordination au niveau des politiques est organisée de haut en bas (Président – Premier ministre – Rosfinmonitoring), le Rosfinmonitoring étant responsable de la coordination entre les ministères fédéraux et les autres organismes exécutifs. Le cadre de coordination et ses objectifs sont définis dans la Stratégie nationale LAB/CFT (voir section 1 de ce rapport) et le plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale LAB/CFT jusqu'en 2010 a été approuvé.

724. La Commission inter-organismes est l'autorité de coordination permanente au sein du gouvernement. Ses membres¹⁴⁰ sont représentés par une personne occupant le rang de directeur ou de directeur-adjoint et la Commission est présidée par le chef du Rosfinmonitoring. La Commission inter-organismes a pour tâches et obligations de :

- établir des propositions pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale LAB/CFT ;
- assurer la coopération au niveau des politiques et au niveau opérationnel entre les organes exécutifs fédéraux et la BdR ;
- inviter les représentants d'autres organes exécutifs si nécessaire ;
- développer une politique de coopération internationale ;
- établir des propositions pour améliorer le système LAB/CFT ;
- mettre en place des groupes de travail sous l'égide de la Commission inter-organismes ;
- organiser le travail relatif à l'établissement de typologies ;
- proposer des politiques et des accords, y compris avec des non-membres de la Commission inter-organismes, pour améliorer le partage d'information ;
- suivre l'avancement du travail de la Commission inter-organismes.

725. La Commission inter-organismes se réunit tous les deux mois, conformément à son plan de travail. En outre, des réunions extraordinaires de la Commission peuvent être convoquées à la demande d'organes exécutifs fédéraux intéressés ou de la BdR, sur décision du président de la commission (trois réunions de ce type ont eu lieu en 2006-2007).

726. La Commission inter-organismes a créé trois groupes de travail portant sur : 1) les questions législatives et réglementaires ; 2) la coordination de l'action opérationnelle au plan national ; 3) la coopération internationale. Depuis la création de la Commission inter-organismes en 2005, plusieurs commissions régionales ont été créées – une dans chaque district fédéral – qui comprennent les représentants des bureaux régionaux du Rosfinmonitoring, des organes chargés de l'application de la loi et des autorités de surveillance. Ces commissions régionales ont pour objectif d'améliorer la coordination et la coopération opérationnelles régionales (prévention, enquêtes, affaires de LAB/CFT spécifiques).

727. La direction de la CRF s'efforce aussi de contribuer à l'établissement d'une large coopération inter-organismes au niveau des politiques en participant à d'autres organes de coopération comme la Commission nationale de lutte contre le terrorisme, la Commission inter-organismes du Conseil de la sécurité sociale, la réunion inter-organismes annuelle des organes chargés de l'application de la loi et des autorités de surveillance sur les questions de LAB/CFT, la Commission gouvernementale de lutte contre l'utilisation et le trafic illicite de drogues, le groupe de travail inter-organismes sur la lutte contre la criminalité économique et ses groupes de travail sur la lutte contre diverses infractions de nature économique, et la Commission de contrôle des exportations.

728. La coordination (au niveau des politiques) entre les organes chargés de l'application de la loi est confiée au ministère public.¹⁴¹ Le procureur général organise régulièrement des réunions de coordination des organes chargés de l'application de la loi (y compris sur les questions de BC/FT).

¹⁴⁰ Les membres de la Commission inter-organismes sont les suivants : MdF, MAI, MAE, MdJ, Service de renseignement extérieur de la Russie, FSB, FSKN, SFMF, Service pénitentiaire fédéral, SFD, SFSA, Rosfinmonitoring et BdR. Les autorités de poursuite peuvent participer à ses réunions.

¹⁴¹ Loi fédérale « sur les organes de poursuite » et décret présidentiel n° 567 du 18 avril 1996.

Efficacité de la coopération inter-organismes

729. Bien que de nombreux organes participent aux structures formelles inter-organismes de LAB/CFT, la coopération inter-organismes au niveau des politiques repose bien entendu pour l'essentiel sur le Rosfinmonitoring, la BdR et le ministère public, étant donné leur rôle central de coordination dans le système LAB/CFT. Lors des rencontres sur place, l'équipe d'évaluation a demandé à d'autres organismes gouvernementaux de présenter leurs orientations générales à propos du système LAB/CFT. Dans la plupart des cas, ces organismes ont indiqué que la mise en œuvre de la loi LAB/CFT dans leur secteur constituerait pour eux une priorité (ce qui devrait en effet être le cas dans certains secteurs). Toutefois, ils ne semblaient guère vouloir préciser quelles autres mesures seraient à leur avis nécessaires pour améliorer le système LAB/CFT de la Russie. Pour la poursuite du développement du système LAB/CFT russe, il est néanmoins absolument essentiel que les autres organismes développent et expriment des orientations générales sur ces questions.

730. La coopération opérationnelle entre les organes chargés de l'application de la loi s'effectue par le biais de groupes opérationnels d'enquête auxquels peuvent participer tous les organes pertinents (MAI, FSB, autorités de poursuite, FSKN), sur la base des besoins de chaque affaire (il s'agit bien entendu en général d'affaires importantes). Une décision légale de chacun des groupes participants est requise pour créer un tel groupe. L'équipe d'évaluation a relevé certains problèmes au niveau de la coopération opérationnelle inter-organismes. Dans toutes les régions visitées, les représentants de l'autorité de poursuite, malgré son rôle global de coordination, n'avaient pas connaissance de l'existence d'affaires particulières de BC/FT. Les organes chargés de l'application de la loi semblaient aussi avoir quelques difficultés à donner des exemples d'équipes d'enquête conjointes, et ceci bien que l'équipe d'évaluation ait rencontré les représentants d'organes d'application de la loi qui, en général, remplissaient des fonctions homologues au quotidien dans une ville ou une région. Cela étant dit, après la visite sur place, la Russie a présenté à l'équipe d'évaluation des exemples d'ordonnances légales en vue de la formation d'équipes conjointes BC/FT.

Examen de l'efficacité des systèmes LAB/CFT

731. La Russie semble disposer de mécanismes permettant de passer en revue l'efficacité de son système LAB/CFT puisque de nouvelles politiques et de nouvelles propositions législatives sont développées et mises en œuvre de façon continue. La Russie n'a pas mis en place de mécanisme formel (en dehors des rapports obligatoires généraux) mais l'équipe d'évaluation considère que les documents présentés dans la section I (comme la Stratégie nationale LAB/CFT) constituent une preuve suffisante de mise en œuvre. L'équipe d'évaluation note néanmoins que les conclusions utiles de rapports tels que la Stratégie nationale LAB/CFT et les rapports sur les typologies du Rosfinmonitoring, qui sont axés sur les politiques, n'ont parfois qu'un effet assez limité dans les domaines qui ne sont pas sous le contrôle du Rosfinmonitoring, par exemple l'application de la Recommandation 33 et des Recommandations Spéciales III et IX. Le Rosfinmonitoring est déjà globalement responsable de la mise en œuvre des Recommandations (Spéciales) du GAFI mais l'équipe d'évaluation recommande d'accorder au Rosfinmonitoring les pouvoirs nécessaires appropriés pour garantir une amélioration de la mise en œuvre.

Mécanismes de coopération et de coordination au niveau opérationnel

732. Le Rosfinmonitoring a signé 36 accords de coopération bilatérale avec des organes exécutifs fédéraux, la BdR et des organismes d'autorégulation (la liste complète de ces accords n'a pas été fournie aux évaluateurs).

733. Les entretiens menés par l'équipe d'évaluation avec les représentants de divers organes d'application de la loi, des autorités de surveillance et des organes chargés de l'élaboration des politiques l'amènent à conclure qu'il n'existe pas en fait de véritable coopération et coordination au niveau opérationnel pour faire face au risque de systèmes alternatifs et illégaux de transmission de fonds. En effet, bien que la CRF et d'autres organes de surveillance affirment que les autorités

d'application de la loi et de poursuite sont chargées d'enquêter sur les infractions liées aux systèmes alternatifs de transmission de fonds, aucun organe d'application de la loi ne désigne ces infractions comme un domaine de préoccupation spécifique et peu de ressources, sinon aucune, sont affectées à la lutte contre les systèmes alternatifs et illégaux de transmission de fonds.

Éléments supplémentaires

734. En janvier 2007, la Commission inter-organismes a créé une commission de consultation du secteur privé. Cette commission, qui se réunit au moins tous les deux mois, comprend des représentants du secteur bancaire, du secteur des valeurs mobilières, des assurances et des jeux, des avocats, des notaires et des monts-de-piété.

735. Les représentants de diverses institutions financières du secteur privé font état de leur coopération étroite avec la CRF et d'autres organes de surveillance comme la BdR. La CRF et la BdR ont développé toutes deux des programmes détaillés de formation à l'intention du secteur privé et il semble que le secteur privé soit fortement encouragé (et peut-être même obligé) de participer à ces activités de formation. D'autre part, l'obligation de faire approuver tous les programmes de contrôle interne par la CRF et la Banque centrale favorise le nécessaire dialogue entre le secteur privé et les instances de surveillance, dialogue qui contribue, semble-t-il, à renforcer l'ensemble du régime LAB/CFT de la Russie.

Ressources, normes professionnelles et formation (Recommandation 30)

736. De nombreuses mesures LAB/CFT sont élaborées au niveau de la CRF, comme indiqué plus haut dans la section 2.5 de ce rapport (qui comprend aussi une présentation des ressources, du personnel et des activités de formation de la CRF). En dehors des données concernant les ressources affectées à la CRF, les autorités russes n'ont pas fourni de précisions sur les autres ressources affectées au développement et au maintien du système LAB/CFT au niveau des politiques, sauf pour indiquer que des ressources substantielles sont affectées à ce niveau. Elles n'ont pas fourni non plus d'informations sur la formation LAB/CFT du personnel non-CRF qui s'occupe de l'élaboration des politiques. Des normes professionnelles identiques sont requises pour le personnel de la CRF et les autres acteurs gouvernementaux s'occupant des questions de LAB/CFT.

6.1.2 Recommandations et commentaires

737. Les conclusions utiles des procédures d'examen des politiques comme la Stratégie nationale LAB/CFT et les rapports sur les typologies du Rosfinmonitoring, qui sont axés sur les politiques (voir section 1.5), ne sont pas toujours prises en compte comme elles devraient l'être, surtout dans les domaines qui ne relèvent pas des compétences du Rosfinmonitoring.

738. La Russie devrait faire un effort supplémentaire pour renforcer la coopération au niveau opérationnel entre les organes d'application de la loi, et entre ces organes et les autorités de surveillance, afin d'axer plus fortement l'attention sur l'existence éventuelle de systèmes alternatifs et illégaux de transmission de fonds en Russie. Cet effort devrait viser à susciter une prise de conscience des risques en prescrivant les mesures à prendre pour traiter ce problème.

6.1.3 Application de la Recommandation 31

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.31	LC	<ul style="list-style-type: none">Les organes chargés de l'application de la loi et les autorités de surveillance ne coopèrent pas de façon adéquate au niveau opérationnel en ce qui concerne certains risques systémiques potentiels comme les services illégaux de transmission de fonds et de valeurs.

6.2 Conventions et Résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 et RS.I)

6.2.1 Description et analyse

739. L'Union des Républiques Soviétiques Socialistes a ratifié la Convention de Vienne le 9 octobre 1990 et celle-ci est entrée en vigueur le 17 avril 1991 (la Russie est l'Etat successeur de l'URSS). Tous les articles pertinents de cette convention sont appliqués par la Russie. La Russie a signé la Convention de Palerme le 12 décembre 2000 et l'a ratifiée le 26 avril 2004 avec des réserves.¹⁴² La Convention de Palerme est entrée en vigueur le 25 juin 2004. Les réserves formulées par la Russie à l'égard de cette convention, qui portent principalement sur l'entraide judiciaire et l'extradition, sont analysées plus loin dans les sections 6.3 et 6.4. La Russie a mis en œuvre les dispositions de la Convention de Palerme. On trouvera des détails supplémentaires sur l'application de ces conventions dans les sections 2.1 à 2.3.

740. La Russie a signé la Convention FT le 3 avril 2000 et l'a ratifiée le 10 juillet 2002 avec des réserves.¹⁴³ La Convention est entrée en vigueur le 27 décembre 2002. La Russie a mis en œuvre la plupart des dispositions de cette convention ; ses réserves, qui portent sur l'entraide judiciaire et l'extradition, sont identiques à celles formulées à l'égard de la Convention de Palerme. Il convient de noter que l'infraction de FT ne couvre pas le vol de matériel nucléaire [article 2(1)(a)] (voir aussi section 2.2).

741. La Russie n'a pas appliqué l'éventail complet des mesures relatives au gel des fonds FT prévues par les Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et les résolutions ultérieures. Les insuffisances relevées à propos de la mise en œuvre de la RS.III (à savoir les éléments correspondant aux Résolutions 1267 et 1373) valent aussi à l'égard de la RS.I (voir section 2.4).

Eléments supplémentaires

742. La Russie a également signé la Convention du Conseil de l'Europe sur le blanchiment, la recherche, la saisie et la confiscation des produits du crime datée du 8 novembre 1990 (avec des réserves). La Convention est entrée en vigueur en ce qui concerne la Russie le 1^{er} décembre 2001. La Convention¹⁴⁴ du Conseil de l'Europe de 2005 sur le blanchiment, la recherche, la saisie et la confiscation des produits du crime n'a pas été signée par la Russie.

6.2.2 Recommandations et commentaires

743. Les évaluateurs recommandent à la Russie de remédier dès que possible aux insuffisances constatées à propos de la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes et des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU. La Russie devrait aussi introduire la responsabilité pénale des personnes morales.

744. La Russie devrait mettre en œuvre les dispositions des Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU, ainsi que les résolutions ultérieures (voir section 2.4 de ce rapport).

6.2.3 Application de la Recommandation 35 et de la Recommandation Spéciale I

	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
R.35	LC	<ul style="list-style-type: none">Convention FT, article 2(1)(a) : le vol de matériel nucléaire n'est pas couvert.
RS.I	LC	<ul style="list-style-type: none">Convention FT, article 2(1)(a) : le vol de matériel nucléaire n'est pas couvert.Les Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU, ainsi que les résolutions ultérieures, ne sont pas suffisamment appliquées.

¹⁴² Cf. loi fédérale n° 26-FZ du 26 avril 2004.

¹⁴³ Cf. ordonnance présidentielle n° 89-RP du 24 mars 2000 et loi fédérale n° 88-FZ du 10 juillet 2002.

¹⁴⁴ La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008.

6.3 Entraide judiciaire (R.36 à 38, RS.V)

6.3.1 Description et analyse

Remarques générales

745. La Russie est en mesure de fournir diverses formes d'entraide judiciaire sur la base des dispositions du CPP¹⁴⁵ et de la loi LAB/CFT.¹⁴⁶ L'entraide judiciaire est fournie dans le cadre d'accords internationaux ou sur une base réciproque. La réciprocité est établie par une lettre officielle du pays requérant déclarant son intention d'accorder l'entraide judiciaire à la Russie sur une base réciproque. Le Bureau du procureur général (Direction de la coopération judiciaire internationale) reçoit les demandes d'entraide judiciaire et les transmet aux organes d'application de la loi, notamment le MAI, le FSKN et le FSB. Les requêtes émanant de pays avec lesquels la Russie n'a pas établi d'accord réciproque sur la base d'un traité multilatéral sont reçues par le MAI qui les transmet au Bureau du procureur général. La Cour suprême reçoit les demandes d'entraide judiciaire émanant des plus hautes autorités judiciaires d'autres pays et le MdJ reçoit les demandes d'entraide judiciaire émanant de toutes les autres instances judiciaires.

746. La Russie a signé plus de 150 accords bilatéraux et multilatéraux au niveau des Etats, des gouvernements ou d'organes publics portant sur la lutte contre la criminalité et l'échange d'information par le biais de l'entraide judiciaire. La Russie a conclu 34 accords bilatéraux d'entraide judiciaire en matière pénale.¹⁴⁷ D'autre part, la Russie a signé des accords bilatéraux de coopération dans la lutte contre la criminalité avec 44 pays¹⁴⁸ et des accords bilatéraux de coopération et d'entraide judiciaire dans la lutte contre les opérations financières illicites et le blanchiment de capitaux avec six pays.¹⁴⁹ La Russie est aussi partie à plus de 18 accords multilatéraux et internationaux de lutte contre le terrorisme.

747. La Russie est partie aux accords multilatéraux suivants qui comprennent des dispositions sur l'entraide judiciaire :

- la Convention européenne d'extradition de 1957 ;
- la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 ;
- deux conventions de la Communauté des Etats Indépendants : les Conventions sur l'entraide judiciaire et les relations juridiques dans le domaine civil, familial et pénal [Minsk (1993) et Kichinev (2002)] ;
- la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne) (1988) ;
- la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) (2000) ;
- la Convention de l'ONU contre la corruption (2003).

¹⁴⁵ Articles 457 à 459 du CPP.

¹⁴⁶ Article 10 de la loi LAB/CFT.

¹⁴⁷ Albanie, Algérie, Angola, Azerbaïdjan, Bulgarie, Canada, Chine, Chypre, Cuba, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Hongrie, Inde, Irak, Iran, Grèce, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Mexique, Moldova, Mongolie, Pologne, République de Corée, République démocratique populaire de Corée, République tchèque, Roumanie, Serbie (ex-République fédérale de Yougoslavie), Slovaquie, Tunisie, Turquie, Vietnam et Yémen.

¹⁴⁸ Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Argentine, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Cambodge, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Egypte, Emirats Arabes Unis, Equateur, Espagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Finlande, France, Kirghizistan, Laos, Lettonie, Malte, Mexique, Moldova, Norvège, Ouzbékistan, Panama, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Tadjikistan, Turkménistan, Slovénie, Suède, Turquie, Ukraine, Uruguay et Vietnam.

¹⁴⁹ Belarus, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Kazakhstan et Nigeria.

748. Lorsqu'il n'existe pas de traité bilatéral d'entraide judiciaire, la Russie considère la Convention de Palerme comme une base suffisante pour l'entraide judiciaire, y compris aux fins de diverses activités d'enquête, des mesures de gel, de saisie et de confiscation et des ordonnances d'extradition. Ceci est spécifié dans les lois de ratification^{150 151} de la Convention de Palerme et de la Convention de l'ONU contre la corruption. Aux termes de la législation, la Russie applique les modalités prévues par la Convention de Palerme pour les procédures d'entraide lorsque ces normes assurent un niveau de coopération plus élevé qu'un traité bilatéral existant (loi 26-FZ, points 9 à 29 de l'article 18).

749. Certains organes gouvernementaux participant aux activités de LAB/CFT peuvent exécuter les requêtes d'autorités compétentes d'Etats étrangers concernant la confiscation de produits liés aux BC/FT. L'exécution de ces requêtes peut impliquer le gel de biens, des enquêtes, l'interrogatoire de suspects, d'accusés, de témoins ou d'autres personnes, la saisie de biens, la réalisation de perquisitions, la communication d'éléments de preuve concrets, ainsi que la remise ou l'envoi de documents.¹⁵²

750. Les principes et procédures d'entraide judiciaire susmentionnés s'appliquent également à la lutte contre le financement du terrorisme.

Recommandation 36

751. Le CPP et la loi LAB/CFT (article 10) définissent les formes d'entraide judiciaire que peut fournir la Russie. Les dispositions de la loi LAB/CFT couvrent les critères de production, recherche et saisie des documents et de l'information pertinente, y compris l'information financière. Les autorités russes ont indiqué avoir appliqué ces dispositions dans de nombreuses affaires portant sur des questions de LAB/CFT. L'article 458 du CPP autorise la transmission de documents pertinents au pays requérant. La collecte de preuves et de déclarations auprès de personnes ainsi que la fourniture d'éléments de preuve sont également couvertes, et ces pouvoirs ont été exercés en pratique par toutes les autorités pertinentes : le FSKN, le MAI, les autorités de poursuites et le FSB (voir section 2.3 pour le cadre concernant l'identification, le gel, la saisie et la confiscation de biens, de biens d'une valeur équivalente et des matériaux ayant servi à commettre une infraction). Aux termes de l'article 457 du CPP, les représentants du pays requérant peuvent être présents lors de l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire par les autorités russes. Le MAI et le ministère public ont tous deux indiqué que tel est souvent le cas en pratique car il s'agit d'un moyen d'assurer que la demande d'entraide judiciaire est exécutée de manière satisfaisante.

752. L'entraide judiciaire n'est pas soumise à des conditions disproportionnées, déraisonnables ou indûment restrictives. Le CPP sert de base procédurale lors de l'exécution des requêtes d'entraide judiciaire. La seule condition s'appliquant aux demandes d'entraide judiciaire est qu'elles ne mettent pas en danger la souveraineté et la sécurité de la Russie.¹⁵³ Les autorités russes ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'aucun refus n'a encore été enregistré en relation avec des infractions BC/FT. D'autre part, l'article 457.2 du CPP stipule que les normes de procédure prévues dans la législation d'un pays étranger peuvent être appliquées sur une base réciproque ou bien lorsque qu'il existe un traité international pertinent ou un accord bilatéral avec le pays concerné.

753. Le ministère public et les autorités chargées de l'exécution de la demande d'entraide judiciaire tiennent compte des délais stipulés dans la demande. Le CPP ne prévoit pas de délai strict pour l'exécution d'une requête ; cependant, divers règlements émis par les ministères fixent un délai à cet égard. Une ordonnance du ministre des Affaires intérieures, qui traite la plupart des demandes

¹⁵⁰ Loi fédérale n° 26-FZ (Convention de Palerme) et loi fédérale n° 40-FZ (Convention de l'ONU contre la corruption).

¹⁵¹ Les dispositions de la Convention contre la corruption et de la Convention de Palerme à propos de l'entraide judiciaire étant identiques, toute référence à la loi n°26-FZ dans ce rapport peut être présumée renvoyer également à la loi n°40-FZ.

¹⁵² Article 10 de la loi fédérale « sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme ».

¹⁵³ Article 457 du CPP.

d'entraide judiciaire se rapportant au blanchiment de capitaux, impose par exemple un délai de 30 jours.¹⁵⁴ Les autorités russes ont indiqué que le délai moyen d'exécution d'une requête est de un à deux mois ou plus suivant le degré de complexité de la requête. Cependant, des membres du GAFI et de la FSRB se sont plaints de retards ; certains pays déclarent que la Russie met jusqu'à trois ans à répondre aux demandes d'entraide judiciaire et néglige d'informer la partie requérante des raisons de ce retard. La Russie a indiqué que tout retard dans le traitement d'une requête est généralement dû à la complexité de l'affaire. D'autre part, la loi n° 40-FZ stipule que la Russie peut traiter les demandes d'urgence, à condition que toutes les procédures soient respectées. Des groupes de travail spéciaux ont été établis avec plusieurs pays afin de faciliter le traitement et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire. Il existe actuellement quatre groupes de travail de ce type.

754. Les autorités russes ont indiqué que, lorsqu'une demande d'entraide judiciaire porte aussi sur des questions fiscales, ces questions ne peuvent être invoquées pour refuser d'accorder l'entraide judiciaire. Les lois qui imposent le secret aux institutions financières ne semblent pas constituer un obstacle à la fourniture d'informations dans le cadre des procédures d'entraide judiciaire. Les pouvoirs reconnus aux autorités d'application de la loi d'exiger d'une IF la fourniture d'informations en relation avec une procédure pénale en cours peuvent être invoqués dans le cadre de l'entraide judiciaire. Les autorités russes ont fourni aux évaluateurs des exemples d'affaires traitées par le MAI et le FSB ayant entraîné la communication de telles informations.

755. Les pouvoirs requis des autorités pertinentes au titre de la Recommandation 28 peuvent effectivement être appliqués en relation avec les demandes d'entraide judiciaire (voir la section 2.6 pour une présentation des mesures correspondantes).

756. Les procédures visant à éviter les conflits de compétence en Russie sont essentiellement de nature pratique. Lorsque plusieurs pays étrangers envoient une demande d'extradition visant la même personne, l'autorité de poursuite décide des priorités à respecter dans l'exécution des requêtes. Le cas ne se produit pas souvent, au plus une fois par an. L'autorité de poursuite est tenue d'informer par écrit dans un délai de 24 heures la personne visée par une mesure d'extradition.

Recommandation 37

757. La double incrimination ne constitue pas une condition impérative pour l'octroi de l'entraide judiciaire par la Russie, sauf en relation avec l'extradition. Les autorités russes ont informé l'équipe d'évaluation que l'entraide judiciaire peut être fournie au degré le plus élevé possible en l'absence de reconnaissance mutuelle du caractère criminel d'un acte pertinent (double incrimination). Les différences techniques entre la législation de l'Etat requérant et celle de l'Etat requis ne constituent pas un obstacle à l'octroi d'une aide de ce type par la Russie.

758. En ce qui concerne les formes d'entraide judiciaire pour lesquelles la double incrimination est exigée, il ne semble pas exister en Russie d'obstacle juridiques ou pratiques à cette entraide lorsque les deux pays incriminent la conduite sous-jacente à l'infraction.

Statistiques

759. La Russie a fourni à l'équipe d'évaluation des statistiques sur : 1) le nombre de demandes internationales d'entraide judiciaire portant sur des affaires pénales concernant le blanchiment de capitaux ; 2) le nombre de demandes (concernant le blanchiment de capitaux) auxquelles il a été répondu ; 3) la nature des demandes (concernant le blanchiment de capitaux).

760. Comme le montre le tableau ci-dessous, les autorités russes déclarent qu'il a été répondu à toutes les demandes dans l'année de leur réception. Ceci paraît peu probable puisque certains membres du GAFI et de la FSRB se plaignent de retards en la matière. Les chiffres présentés sous-entendent en

¹⁵⁴ Ordonnance n° 132 du 28 février 2005.

outre qu'il est répondu aux requêtes reçues en fin d'année avant le 31 décembre de la même année. Ceci est bien entendu impossible, étant donné que, de l'aveu même de la Russie, la totalité des requêtes impliquent la mise en œuvre de mesures d'enquête. L'équipe d'évaluation considère par conséquent que ces chiffres ne sont pas fiables. L'efficacité ne peut donc être mesurée.

761. La base de données russe ne contient pas de données statistiques sur le nombre de demandes d'entraide judiciaire qui ont été refusées. Les autorités russes ont indiqué qu'aucune demande se rapportant au BC/FT n'a fait l'objet d'un refus. Il a été répondu à toutes les requêtes de ce type. Le retour d'information sur la coopération internationale avec la Russie révèle néanmoins l'existence de plusieurs cas de refus qui, toutefois, ne portaient pas sur des affaires de BC/FT. La plupart des requêtes d'entraide judiciaire concernant le blanchiment de capitaux sont transmises au ministère des Affaires intérieures. En 2005, par exemple, le MAI a traité 59 des 65 requêtes portant sur le BC envoyées à la Russie ; en 2006, 66 des 79 requêtes reçues en tout. Le plus souvent, l'unité du MAI traitant les requêtes est le Service de la sécurité économique. Le FSB, qui traite également des affaires de BC et de FT, a reçu 24 demandes d'entraide judiciaire de 2003 à 2006 ; cependant, le nombre de ces requêtes qui portaient sur le financement du terrorisme n'est pas précisé. Les autorités russes ont fourni aux évaluateurs un exemple spécifique d'assistance en relation avec le FT dans lequel les mesures ont pu être coordonnées avec succès.

Demandes d'entraide judiciaire portant sur le blanchiment de capitaux		
Nombre de demandes reçues	Année	Nombre
		2003
	2004	4
	2005	65
	2006	79
	Total	151
Nombre de réponses	Année	Nombre
	2003	3
	2004	4
	2005	65
	2006	79
	Total	151

Efficacité

762. Les autorités russes ont fourni de nombreux exemples du traitement par la Russie de demandes d'entraide judiciaire relatives au blanchiment de capitaux ayant abouti à une enquête positive, des poursuites ou une condamnation par des autorités étrangères ou au niveau intérieur en Russie. Ces exemples, qui portaient sur des affaires traitées par le ministère public, le MAI et le FSB, laissent supposer un certain degré d'efficacité. Cependant, il n'est pas possible de déterminer précisément le degré d'efficacité du cadre de la coopération internationale, car les autorités russes ne tiennent pas de statistiques fiables et détaillées au niveau central sur tous les aspects des demandes d'entraide judiciaire envoyées ou reçues portant sur les infractions principales – BC ou FT – et sur les résultats de ces demandes. Le retour d'information des membres du GAFI et de la FSRB semble indiquer certaines insuffisances du système actuel, bien que les retards puissent aussi parfois être attribués à des défaillances des Etats requérants.

Éléments supplémentaires

763. Dans le cas des demandes directes d'organes étrangers d'application de la loi à leurs homologues russes, l'étendue de la coopération dépend des accords bilatéraux et multilatéraux existant entre les parties. La coopération est aussi possible au titre de la loi de ratification de la Convention de Palerme qui prévoit que cette convention peut servir de base à la coopération aux fins de l'application de la loi (article 1, point 8).

Recommandation 38

764. Les dispositions pertinentes sur l'identification, la recherche, la saisie et la confiscation des produits criminels sont contenues dans le Code pénal, le Code de procédure pénale, les lois de ratification pertinentes et la loi LAB/CFT. Le cadre juridique général présenté plus haut en relation avec la Recommandation 36 s'applique aux questions relatives à l'identification, la recherche, la saisie et la confiscation (pour un examen plus détaillé des mécanismes internes de confiscation, voir section 2.4).

765. Aux termes de l'article 10 de la loi LAB/CFT, la communication d'informations concernant la détection, la saisie et la confiscation de produits criminels aux organes compétents d'un Etat étranger est possible si elle ne présente aucun risque pour la sécurité nationale de la Russie, afin de permettre aux organes compétents de l'Etat étranger concerné de commencer une investigation ou de prendre des mesures d'enquête. L'information est communiquée à la condition de ne pas être utilisée à des fins qui ne figureraient pas dans la demande d'information. Aux termes du même article, les autorités compétentes sont tenues de traiter les demandes de détection, de saisie et de confiscation des autorités étrangères.

766. L'article 104.2 du Code pénal prévoit la possibilité de confisquer des biens d'une valeur équivalente. Si la confiscation d'un objet particulier est impossible à cause de son utilisation ou de sa vente, ou pour toute autre raison, le tribunal décide la confiscation d'une somme d'argent correspondant à la valeur de l'objet en question.

767. Aux termes de l'article 11 de la loi LAB/CFT et sur la base d'un accord international spécifique, les produits criminels ou les biens d'une valeur équivalente peuvent être transférés en totalité ou en partie à l'Etat étranger dont le tribunal a décidé la confiscation. Le ministère public n'a encore reçu aucune demande de confiscation de biens.

768. La Russie a signé un certain nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux avec des homologues étrangers sur les questions de saisie et de confiscation¹⁵⁵ et peut partager des actifs confisqués avec des pays étrangers. La convention de Kichinev entre les Etats de la CEI contient un cadre réglementant les mesures de recherche, de saisie et de confiscation entre les signataires (article 104). On ne connaît aucun cas de partage d'actifs confisqués entre la Russie et un pays étranger (ou l'inverse).

769. La Russie a envisagé la création d'un fonds pour les actifs saisis en 2002 au moment de la mise en place du système LAB/CFT. Le mécanisme qui existe actuellement prévoit le transfert des biens confisqués au Fonds des biens fédéraux de la Russie (établi par le décret gouvernemental n° 925 du 12 décembre 2002). Les biens sont ensuite vendus aux enchères et les produits de cette vente versés au budget fédéral pour financer divers programmes, principalement à caractère social.

¹⁵⁵ La Russie a conclu des traités bilatéraux avec les pays suivants : Angola, Canada, Inde, Corée, Mexique et Etats-Unis. Les traités multilatéraux sont : la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (15 novembre 2000), la Convention internationale de l'ONU pour la répression du financement du terrorisme (9 décembre 1999), la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (8 novembre 1990), la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (20 décembre 1988), la Convention unique sur les narcotiques (30 mars 1961) et la Convention européenne d'extradition (13 décembre 1957).

770. La Russie reconnaît et exécute les décisions étrangères de confiscation à caractère non pénal. Il n'a pas été fourni de statistiques à ce sujet.

Efficacité

771. Les dispositions nécessaires sont en place pour permettre la coopération internationale dans le cas des mesures de confiscation. Cependant, ces dispositions n'ont pas été testées en pratique puisque la Russie n'a encore reçu aucune demande étrangère de confiscation.

6.3.2 Recommandations et commentaires

772. L'équipe d'évaluation recommande aux autorités russes de continuer à appliquer une approche proactive du suivi de l'exécution des requêtes, afin de mieux assurer une réponse efficace et en temps opportun.

773. Le Bureau du procureur général devrait veiller à l'existence de canaux de communication bien définis et à l'établissement de points de contact entre lui-même et l'acteur judiciaire chargé de l'exécution de la requête, ainsi qu'entre lui-même et le pays requérant.

774. L'équipe d'évaluation recommande aux autorités russes de tenir des statistiques détaillées sur les requêtes d'entraide judiciaire, en particulier sur la nature et les résultats de ces requêtes.

775. Les autorités russes sont invitées à poursuivre le suivi du processus d'exécution des demandes d'entraide judiciaire dans le cadre des groupes de travail spéciaux créés avec un certain nombre de pays.

6.3.3 Application des Recommandations 36 à 38 et de la Recommandation Spéciale V

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 6.3 qui justifient la notation
R.36	LC	<ul style="list-style-type: none">• Pas de statistiques fiables sur l'efficacité du système.• Le retour d'information fourni par les membres du GAFI et d'autres organes régionaux du type GAFI fait apparaître des retards dans les réponses aux demandes d'entraide judiciaire.
R.37	C	<ul style="list-style-type: none">• Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.38	C	<ul style="list-style-type: none">• Cette recommandation est pleinement appliquée.
RS.V	LC	<ul style="list-style-type: none">• Les insuffisances constatées à propos des Recommandations 36 et 39 affectent la notation concernant cette Recommandation.

6.4. Extradition (R.37 et 39, RS.V)

6.4.1 Description et analyse

776. Les procédures d'extradition reposent en Russie sur toute une gamme d'instruments internationaux traitant de questions relatives à l'extradition, notamment les conventions universelles pertinentes [Conventions de Vienne (1988) et de Palerme (2000), Convention de l'ONU contre la corruption (2003)], les traités européens [Convention européenne d'extradition (1957) et Protocoles additionnels (1975, 1978)] et les traités de la CEI [Conventions de Minsk (1993) et de Kichinev (2002)] auxquels la Russie est partie.

777. La Russie a décidé l'extradition de personnes, en relation avec des enquêtes LCB, vers quatre pays¹⁵⁶ dans le cadre de traités bilatéraux. La Russie a signé des traités bilatéraux avec 30 autres pays.¹⁵⁷ La Russie est aussi partie à deux traités multilatéraux.¹⁵⁸

778. Le blanchiment de capitaux est une infraction pouvant donner lieu à extradition en Russie. Les principales dispositions de la législation nationale concernant l'extradition se trouvent dans la constitution (articles 61 et 63), aux chapitres 54 à 55 du Code de procédure pénale, ainsi que dans la loi LAB/CFT. Comme il constitue une infraction pénale en Russie, le blanchiment de capitaux peut donner lieu à extradition si la conduite pour laquelle l'extradition est demandée est incriminée et passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an à la fois dans l'Etat requis et dans l'Etat requérant (article 462 du CPP). Aux termes de l'article 12 de la loi LAB/CFT, les autorités russes sont tenues de traiter les demandes d'extradition relatives à l'entraide judiciaire dans le cadre des accords internationaux dont la Russie est signataire. Aux termes de l'article 1.3 de la loi fédérale n° 26, la Convention de Palerme est l'instrument juridique reconnu par la Russie aux fins de l'extradition. Des dispositions identiques se trouvent à l'article 1.2 de la loi n° 40-FZ, qui est la loi de ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

779. Les normes du Code de procédure pénale s'appliquent normalement lors de l'exécution d'une demande d'extradition ; toutefois, aux termes de l'article 457, les normes procédurales de l'Etat étranger peuvent être appliquées sur une base mutuelle, conformément aux accords internationaux dont la Russie est signataire, sauf si cela est contraire à la législation et aux responsabilités internationales de la Russie.

780. En vertu de l'article 61 de la constitution et de l'article 464 du Code de procédure pénale, les nationaux russes ne peuvent être extradés vers le territoire d'un Etat étranger. Néanmoins, aux termes de l'article 12 du Code pénal, les nationaux russes et les apatrides résidents permanents en Russie ayant commis une infraction hors du territoire de la Russie sont pénalement responsables dès lors que leur acte est incriminé dans l'Etat où il a été commis. Si ces personnes n'ont pas été condamnées dans l'Etat étranger concerné, le ministère public peut ouvrir une procédure pénale¹⁵⁹ conformément au CPP et mener l'enquête sur la base des éléments fournis par l'autorité étrangère compétente. En pareils cas, les éléments fournis par l'autorité étrangère peuvent être utilisés de la manière la plus étendue possible, conformément aux procédures du CPP concernant l'entraide judiciaire.

781. Aux termes de l'article 462 du CPP, de l'article 12 de la loi fédérale n° 115-FZ, ainsi que sur la base des traités internationaux et du principe de réciprocité, la Russie peut décider l'extradition vers un Etat étranger d'un ressortissant étranger ou d'un apatride présent sur le territoire de la Russie en vue de poursuites pénales ou afin de purger une peine pour blanchiment de capitaux ou financement du terrorisme ou pour des infractions principales. Ces personnes peuvent être extradées dès lors que les infractions mentionnées sont incriminées dans le droit pénal et dans la législation de l'Etat étranger qui soumet la demande d'extradition.

782. La double incrimination est requise par le CPP aux fins de l'extradition. Les lacunes relevées à propos de l'incrimination du BC (non-incrimination du délit d'initié et de la manipulation de marchés)

¹⁵⁶ Angola, Brésil, Chine et Inde.

¹⁵⁷ Algérie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Cuba, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irak, Iran, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Moldova, Mongolie, Monténégro, Pologne, République démocratique populaire de Corée, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Tunisie, Vietnam et Yémen.

¹⁵⁸ Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malte, Moldova, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine), et Convention relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale du 22 janvier 1993 (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldova, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine).

¹⁵⁹ L'immunité à l'égard de poursuites pénales peut cependant empêcher l'ouverture d'une telle procédure.

et du FT (le vol de matériel nucléaire n'est pas couvert) pourraient donc constituer des obstacles à l'exécution des demandes d'extradition.

783. Selon les informations fournies par les autorités russes, les différentes modalités techniques d'incrimination d'une conduite ne peuvent constituer un obstacle à l'exécution d'une demande d'extradition, comme cela est le cas en relation avec d'autres formes d'entraide judiciaire.

784. L'extradition ne peut être accordée si la personne visée par une demande d'extradition émanant d'un Etat étranger a obtenu l'asile en Russie à cause de risques de persécution dans cet Etat sur la base de la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou en raison de ses opinions politiques (article 464, alinéa 2, du CPP). Aux termes de la loi fédérale de ratification de la Convention FT, la Russie ne peut refuser d'extrader une personne accusée de financer le terrorisme sur la base de motifs politiques.

785. Lorsqu'une personne visée par une demande d'extradition adressée à la Russie est aussi l'objet d'une procédure nationale, la procédure nationale a la prééminence, ce qui affecte évidemment le délai de traitement de la demande d'extradition. Dans les autres cas, le CPP appelle le ministère public à exécuter la requête sans retards indus (CPP, articles 460 à 467).

786. Les procédures spécifiques d'extradition sont définies par le ministère public dans l'ordonnance d'extradition.¹⁶⁰ L'ordonnance détaille les procédures à appliquer par les procureurs territoriaux et fédéraux en relation avec l'extradition et établit des délais spécifiques d'exécution de tous les actes procéduraux. L'ordonnance énumère en détail les actes de la procédure, y compris le processus de recours. Dans le cas des infractions graves, l'ordonnance prévoit l'application d'une procédure d'extradition simplifiée et accélérée. Elle instaure également un mécanisme grâce auquel les procureurs à tous les niveaux notifient régulièrement les progrès de l'exécution de l'ordonnance.

787. Les dispositions de la législation russe concernant l'extradition dans les affaires de blanchiment de capitaux sont également applicables dans les affaires de financement du terrorisme.

Eléments supplémentaires

788. Il existe des procédures d'extradition simplifiées permettant la transmission directe des demandes d'extradition entre les autorités compétentes désignées. Cependant, il n'est pas prévu de procédure simplifiée pour les personnes acceptant de renoncer à la procédure formelle. L'extradition ne peut avoir lieu que sur la base d'un mandat d'arrêt ou d'un jugement.

Statistiques

789. La Russie a fourni à l'équipe d'évaluation des statistiques sur : 1) le nombre de personnes extradées de Russie vers des Etats étrangers aux termes de l'article 262 du CPP ; 2) le nombre de requêtes reçues par la Russie aux fins de la poursuite pénale de nationaux russes ayant commis une infraction sur le territoire d'un Etat étranger ; 3) le nombre de requêtes de ce type exécutées par la Russie. Ces statistiques sont reproduites dans le tableau ci-dessous. Il n'existe pas de données ventilées sur les demandes se rapportant au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme mais l'on sait qu'au moins quatre personnes ont été extradées vers l'Ukraine pour blanchiment de capitaux.

Demandes d'extradition adressées à et envoyées par la Russie (toutes infractions)			
	Année (2007 : jusqu'en octobre seulement)	Nombre	
		Pays de la CEI	Autres pays

¹⁶⁰ Directive du Bureau du procureur général n° 32/35 du 20 juin 2002 « sur la procédure d'examen des demandes d'extradition émanant d'Etats étrangers au vu de l'entrée en vigueur du CPP ».

Demandes d'extradition adressées à et envoyées par la Russie (toutes infractions)			
Nombre de personnes extradées de Russie (CPP, article 262)	2006	1048	16
	2007	810	16
			Tous pays
Nombre de demandes adressées à la Russie pour la poursuite de nationaux russes en Russie en relation avec des infractions commises à l'étranger	2006	215	
	2007	123	
Nombre de ces demandes qui ont été exécutées	2006	159	
	2007	121	

790. Les données fournies par la Russie montrent que le système d'extradition fonctionne de manière assez efficace ; cependant, il n'a pas été fourni à l'équipe d'évaluation de renseignements plus détaillés sur les divers aspects du processus d'extradition. En l'absence de statistiques complètes, les évaluateurs ne peuvent se prononcer sur l'efficacité. Les données indiquent que les décisions d'extradition concernent principalement des pays de la CEI. Ceci n'est pas en soi surprenant, étant donné la proximité géographique et la forte similarité entre les systèmes juridiques, mais les chiffres actuels pour les pays non-membres de la CEI restent insuffisants.

6.4.2 Recommandations et commentaires

791. La Russie devrait renforcer plus encore le système d'examen à propos de l'extradition prévu par l'ordonnance n° 32/35 et tenir des statistiques détaillées couvrant tous les aspects du processus d'extradition dans les affaires de BC/FT.

792. La Russie devrait aussi renforcer l'efficacité de ses pratiques d'extradition en ce qui concerne les pays non-membres de la CEI, afin de rapprocher les chiffres correspondant aux Etats de la CEI et aux Etats extérieurs à la CEI. Il convient néanmoins de féliciter la Russie pour le nombre élevé de requêtes adressées ou reçues de pays de la CEI.

793. La Russie devrait remédier aux lacunes de ses infractions de BC et de FT afin d'assurer que la double incrimination ne puisse constituer un obstacle à l'extradition dans ce type d'affaires (pour une analyse des lacunes des infractions de BC et de FT, voir les sections 2.1 et 2.2).

6.4.3 Application des Recommandations 37 et 39, et de la Recommandation Spéciale V

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 6.4 qui justifient la notation
R.39	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les lacunes relevées à propos de l'incrimination du BC et du FT pourraient constituer un obstacle à l'exécution des demandes d'extradition. L'efficacité du système d'extradition vers et depuis les Etats non-membres de la CEI pourrait être améliorée.
R.37	C	<ul style="list-style-type: none"> Cette recommandation est pleinement appliquée.
RS.V	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les insuffisances constatées à propos des Recommandations 36 et 39 affectent la notation concernant cette Recommandation.

6.5 Autres formes de coopération internationale (R.40 et RS.V)

6.5.1 Description et analyse

794. La disposition générale sur l'échange d'information (international) se trouve à l'article 10 de la loi LAB/CFT. Cette disposition, de portée assez étendue, s'applique à toutes les autorités concernées par la lutte contre le BC/FT. Elle couvre pour l'essentiel les éléments de la Recommandation 40. Bien

que tous les organes concernés puissent agir au plan international de leur propre chef, la coopération internationale s'effectue principalement par l'intermédiaire du Rosfinmonitoring. Au niveau des politiques, le Rosfinmonitoring est l'autorité qui représente la Russie au sein du GAFI, de l'EAG, du MONEYVAL et du Groupe Egmont.

795. Le Rosfinmonitoring échange des informations par le biais du Groupe Egmont et a en outre établi 39 protocoles d'accords avec d'autres CRF.¹⁶¹ Il prépare actuellement des accords de ce type avec dix autres pays.

796. En décembre 2007, la BdR a conclu 21 protocoles d'accord incluant des clauses de coopération dans le domaine LAB/CFT.¹⁶² La BdR a indiqué en outre qu'elle prévoit de signer des accords avec cinq autres pays. L'article 51 de la loi sur la BdR donne à la banque le droit de requérir des informations auprès des autorités de surveillance étrangères et de leur transmettre des informations, à condition que celles-ci ne contiennent pas de renseignements sur les opérations des établissements de crédit et de leurs clients.

797. Les autorités russes ont indiqué que le délai d'exécution des demandes internationales d'assistance est généralement défini dans le protocole d'accord pertinent. Il existe aussi un délai par défaut qui est d'un mois à compter de la date de réception de la demande (directive n° 1381-U de la BdR, non communiquée à l'équipe d'évaluation).

798. Les autorités russes n'ont pas été en mesure de fournir des informations sur les demandes d'assistance ayant fait l'objet d'un refus.

799. La BdR a indiqué avoir reçu et répondu à 18 demandes d'aide internationales de 2003 à 2006. Toutefois, elle n'a fourni à l'équipe d'évaluation aucun détail sur l'origine et la nature de ces demandes.

800. La BdR peut fournir ou requérir d'un organe homologue de surveillance bancaire des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions de surveillance. Aucune information supplémentaire à ce sujet n'a été fournie à l'équipe d'évaluation.

801. Le SFSA a signé un protocole d'accord avec les Etats-Unis et est membre actif de l'IAIS.

802. Le Service fédéral des marchés financiers est membre de l'Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières.

6.5.2 Application de la Recommandation 40 et de la Recommandation Spéciale V

	Notation	Résumé des éléments se rapportant à la section 6.5 qui justifient la notation
R.40	C	<ul style="list-style-type: none"> Cette recommandation est pleinement appliquée.

¹⁶¹ Afghanistan, Afrique du Sud, Allemagne, Arménie, Belarus, Belgique, Brésil, Bulgarie, Chine, Chypre, Colombie, Corée, Egypte, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Israël, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Macédoine, Mexique, Moldova, Monaco, Monténégro, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Ukraine et Venezuela.

¹⁶² Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Chine, Chypre, Finlande, Géorgie, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Moldova, Mongolie, Monténégro, Panama, Norvège, Tadjikistan, Turkménistan, Venezuela et Vietnam.

7. AUTRES QUESTIONS

7.1 Ressources et statistiques

803. Les éléments de description et d'analyse ainsi que les mesures à prendre pour améliorer l'application des Recommandations 30 et 32 se trouvent dans les sections pertinentes de ce rapport (à savoir l'ensemble de la section 2, certaines parties des sections 3 et 4 et la section 6). Il est donné une seule notation pour chacune de ces recommandations, bien qu'elles soient abordées dans plusieurs sections différentes. La section 7.1 du rapport contient uniquement l'encadré avec la notation et les éléments la justifiant et un renvoi aux sections et paragraphes pertinents du rapport.

804. A l'exception du personnel d'un organe régional d'application de la loi, qui a indiqué que les ressources dont il disposait étaient insuffisantes, et à l'exception des représentants du siège du Rosfinmonitoring à Moscou, qui ont indiqué disposer de ressources suffisantes, la plupart des représentants d'autres autorités rencontrés par l'équipe d'évaluation semblaient mal à l'aise pour désigner les domaines dans lesquels des ressources supplémentaires (en budget ou en personnel) sont à leur avis nécessaires. Au siège du Rosfinmonitoring, le personnel semblait aussi peu disposé à répondre à la question de savoir quelles autorités disposent, selon lui, de ressources suffisantes ou insuffisantes. Le Rosfinmonitoring a néanmoins fourni à l'équipe d'évaluation des statistiques utiles pour évaluer les ressources affectées à certaines autorités. D'une manière générale, cependant, à la fois pour ces raisons et parce que les statistiques sont confidentielles (voir section 2.6 de ce rapport), l'équipe d'évaluation n'a pu évaluer pleinement la mise en œuvre effective de cette Recommandation pour toutes les autorités impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Ceci a un effet négatif sur la notation.

	Notation	Résumé des éléments se rapportant aux Recommandations 30 et 32 qui justifient la notation
R.30	PC	<ul style="list-style-type: none">Dans une majorité de bureaux régionaux, d'organes d'application de la loi et d'autorités de surveillance, le nombre de membres du personnel s'occupant spécifiquement des questions de LAB/CFT est peu élevé ou difficile à déterminer.
R.32	LC	<ul style="list-style-type: none">Toutes les autorités ne tiennent pas de statistiques de qualité sur les questions concernant l'efficacité et l'efficience du système.

TABLEAUX

**TABLEAU 1: NOTATIONS DE CONFORMITE AVEC LES RECOMMANDATIONS
DU GAFI**

La notation de conformité avec les Recommandations du GAFI doit être effectuée sur la base des quatre niveaux de conformité définis dans la Méthodologie 2004 : « conforme » (C), « largement conforme » (LC), « partiellement conforme » (PC) et « non conforme » (NC), ou à titre exceptionnel, être désignée « non applicable » (n.a.).

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
Systèmes juridiques		
R.1 Infraction de BC	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie n'incrimine pas le délit d'initié et la manipulation de marchés.
R.2 Infraction de BC - Élément intentionnel et responsabilité des personnes morales	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie n'a pas introduit la responsabilité pénale des personnes morales.
R.3 Confiscation et mesures provisoires	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.
Mesures préventives		
R.4 Lois sur le secret professionnel compatibles avec les Recommandations	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.5 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'interdiction spécifique du maintien de comptes sous des noms fictifs. • Pas d'obligation d'appliquer les mesures de DVC en cas de soupçons de BC/FT lorsque s'applique l'une des exemptions prévues dans la loi LAB/CFT (article 7, alinéa 1.1). • Pas d'obligation dans la législation ou la réglementation en cas de doutes sur la véracité des informations fournies. • Manque de clarté et d'efficacité des obligations relatives à l'identification des bénéficiaires effectifs. • Manque de clarté des normes relatives à la vigilance continue. • Pas d'obligation explicite d'établir la nature et le but envisagé de la relation d'affaires. • Doutes sur la clarté et l'efficacité des dispositions concernant les mesures de vigilance simplifiées ou renforcées. • Moment de la vérification : pas de dispositions pour les institutions autres que les établissements de crédit. • Non-respect des mesures de DVC : les dispositions s'appliquant aux institutions autres que les établissements de crédit portent uniquement sur l'identification.
R.6 Personnes politiquement exposées	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La définition des PPE n'inclut pas les personnes <i>ayant occupé</i> des fonctions publiques. • Pas d'obligation d'obtenir l'accord de la haute direction pour les clients existants qui se révèlent être des PPE. • Manque de clarté des dispositions relatives à l'obligation d'établir

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
		l'origine du patrimoine et aux mesures de vigilance renforcées. <ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires effectifs ne sont pas couverts. • Pas d'information sur l'efficacité.
R.7 Relations de correspondant bancaire	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation spécifique de bien comprendre la nature des activités d'un correspondant et d'évaluer la qualité de la surveillance. • Pas d'obligation de vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête BC/FT. • Pas de disposition spécifique requérant d'examiner l'efficacité du système LAB/CFT mis en place par le correspondant.
R.8 Nouvelles technologies et relations d'affaires n'impliquant pas la présence physique des parties	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les normes relatives aux nouvelles technologies portent uniquement sur les services bancaires sur internet. • Pas de normes spécifiques à propos des transactions n'impliquant pas la présence physique des parties, sauf en ce qui concerne les établissements de crédit.
R.9 Tiers et apporteurs d'affaires	n.a.	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation n'est pas applicable (les institutions financières ne sont pas autorisées par la loi à recourir à des intermédiaires ou à des tiers).
R.10 Conservation des documents	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation de conserver les livres de compte et la correspondance commerciale pendant au moins cinq ans après la fermeture d'un compte ou la fin d'une relation d'affaires. • L'« accès en temps opportun » n'est pas couvert dans la loi ou la réglementation.
R.11 Transactions inhabituelles	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation pour les IF d'examiner dans la mesure du possible le contexte et l'objet de toutes les transactions inhabituelles. • Pas d'obligation pour les IF de consigner les résultats de ces examens par écrit. • Pas d'obligation spécifique pour les IF de tenir ces résultats à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans. • Manque d'efficacité, surtout dans le secteur non-EC.
R.12 EPNFD - R.5, 6 et 8 à 11	PC	<p><i>Application de la R.5</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos/ agents immobiliers / négociants en pierres et métaux précieux : mêmes omissions techniques que celles relevées à propos de la R 5, en particulier : <ul style="list-style-type: none"> ○ pas d'obligation d'appliquer les mesures de vigilance en cas de doutes sur la véracité des informations précédemment obtenues ; ○ manque de clarté et d'efficacité des dispositions concernant les bénéficiaires effectifs ; ○ manque de clarté des normes de vigilance continue ; ○ doutes sur la clarté et l'efficacité des dispositions concernant les mesures de vigilance simplifiées ou renforcées ; ○ pas d'exigences spécifiques à propos du moment de la vérification ; ○ le non-respect des mesures de DVC se limite en fait au non-respect des normes d'identification du client ; ○ préoccupations quant à l'efficacité dans le secteur des casinos. • Avocats / notaires / comptables : <ul style="list-style-type: none"> ○ Les obligations de DVC portent uniquement sur l'identification du client. <p><i>Application de la R.6</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avocats / notaires / comptables : les nouvelles dispositions ne sont

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
		<p>pas applicables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autres entités : mêmes omissions que celles relevées à propos de la R.6. <p><i>Application de la R.8</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos : pas d'obligation à part l'interdiction des jeux sur internet. • Autres entités : pas d'obligation à part l'identification individuelle de toutes les personnes physiques. <p><i>Application de la R.9</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • n.a. <p><i>Application de la R.10</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos/ agents immobiliers / négociants en pierres et métaux précieux : <ul style="list-style-type: none"> ○ Mêmes omissions que celles relevées à propos de la R.10. • Avocats / notaires / comptables : <ul style="list-style-type: none"> ○ Pas d'obligation de conserver les documents, à l'exception des pièces et données d'identification. <p><i>Application de la R.11</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tous secteurs désignés évalués : <ul style="list-style-type: none"> ○ Mêmes omissions que celles relevées à propos de la R.11 ; il semble qu'en pratique, l'accent soit mis principalement sur les facteurs qui conduisent à l'envoi des DOS. • Toutes recommandations : les FSPSE ne sont pas couverts. • Comptables : pas d'information sur l'efficacité.
R.13 Déclaration des opérations suspectes	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation de déclaration dans les cas pouvant impliquer un délit d'initié ou de manipulation de marchés. • Pas d'obligation générale de déclaration des tentatives de transaction par des clients occasionnels. • Les lacunes de l'incrimination du financement du terrorisme restreignent l'obligation de déclaration. • Manque d'efficacité, spécialement en ce qui concerne le système DOS-FT.
R.14 Protection et interdiction d'avertir le client	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les IF en tant que telles et leurs dirigeants ne sont pas couverts par les dispositions de protection et l'interdiction d'avertir le client.
R.15 Contrôles internes, conformité et audit	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les procédures de contrôle interne régissant le financement du terrorisme ne comportent pas un traitement CFT détaillé et sont axées presque exclusivement sur une approche « à base de liste ». • Les programmes de formation des IF mettent trop fortement l'accent sur les exigences légales contenues dans la loi LAB/CFT et n'accordent pas suffisamment de place aux études de cas de BC et de FT, ce qui limite l'efficacité de ces programmes. • Les procédures de contrôle à l'embauche ne sont pas suffisamment étendues, ne couvrent pas l'ensemble du personnel et ne tiennent pas compte des risques nationaux spécifiques, ce qui réduit leur efficacité. • La Poste russe ne peut attester l'application effective de programmes de contrôle interne dans tous ses bureaux.
R.16 EPNFD - R.13 à 15, et 21	PC	<p><i>Application de la R.13</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mêmes préoccupations techniques que celles relevées à propos de la Recommandation 13. • Casinos : la fréquence irrégulière des déclarations soulève des doutes quant à l'efficacité. • Agents immobilier : niveau historiquement peu élevé des DOS.

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> • Négociants en pierres et métaux précieux : ce secteur important soumet relativement peu de DOS ; le nombre de DOS émanant effectivement du secteur couvert par la définition du GAFI n'apparaît pas clairement. • Avocats / notaires : le nombre peu élevé de DOS émanant de ce secteur soulève des préoccupations en termes d'efficacité. • Comptables : aucune information spécifique n'a été reçue. <p><i>Application de la R. 14</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mêmes préoccupations techniques que celles relevées à propos de la Recommandation 14. <p><i>Application de la R. 15</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Casinos / agents immobiliers / négociants en pierres et métaux précieux : mêmes préoccupations techniques que celles relevées à propos de la Recommandation 15 et doutes généraux sur l'efficacité. • Avocats / notaires / comptables : doutes sur l'efficacité, étant donné l'absence de surveillance LAB/CFT des avocats et des comptables et l'absence d'information sur la surveillance des notaires. <p><i>Application de la R.21</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligations pertinentes. • Pour toutes les recommandations : les FSPSE ne sont pas couverts. • Comptables : pas d'informations sur l'efficacité.
R.17 Sanctions	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le montant maximum des amendes pouvant être imposées par la BdR est insuffisant. • La portée de l'article 15.27 du Code des infractions administratives n'est pas suffisante. • Le montant maximum des amendes pouvant être imposées aux dirigeants d'une institution financière n'est pas assez élevé. • Les autorités de surveillance (la BdR mise à part) ne disposent pas du pouvoir de remplacer les membres du Conseil d'administration / hauts dirigeants. • La BdR, le SFMF, le SFSA et le ROSCOM ne sont pas habilités à retirer une licence en cas de condamnation des bénéficiaires effectifs pour une infraction pénale ou économique pertinente. • Le système de sanction des institutions financières autres que les établissements de crédit n'est pas efficace.
R.18 Banques fictives	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.19 Autres formes de déclaration	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.20 Autres EPNF et techniques sécurisées	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.21 Attention spéciale aux pays à plus haut risque	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'obligation pour les institutions financières de prêter une attention spéciale aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes provenant de ou situées dans des pays qui n'appliquent pas suffisamment les recommandations du GAFI. • Pas d'obligation d'examiner autant que possible le contexte et l'objet de ces relations d'affaires et transactions, de consigner les résultats de ces examens par écrit et de les tenir à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans.
R.22 Succursales et filiales à l'étranger	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre légal et réglementaire n'exige pas systématiquement le respect de la législation et de la réglementation LAB/CFT russes par les filiales et succursales situées à l'étranger. • Les directives actuelles sur les filiales et succursales des

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
		<p>établissements de crédit portent uniquement sur les risques prudentiels et non sur les normes de LAB/CFT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune disposition ne requiert l'exercice d'une vigilance accrue à l'égard des filiales et succursales situées dans un pays qui n'applique pas ou applique insuffisamment les recommandations du GAFI. • Pas d'exigence spécifique d'informer l'autorité de surveillance russe lorsqu'une filiale, une succursale ou un bureau de représentation est dans l'incapacité d'appliquer les mesures de LAB/CFT. • Les filiales et succursales à l'étranger des institutions financières autres que les établissements de crédit ne sont pas couvertes par le régime réglementaire actuel et, par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du cadre légal en vigueur.
R.23 Régulation, surveillance et suivi	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de dispositions visant à empêcher des criminels de devenir des actionnaires importants d'une institution financière non bancaire. • Le seuil de contrôle prévu pour les actionnaires importants des établissements de crédit est inadéquat. • Disposition inadéquate au sujet des personnes détenant une participation de contrôle dans un établissement de crédit. • Pas de critères d'aptitude et d'honorabilité pour les sociétés de crédit-bail et les membres du Conseil d'administration des sociétés d'assurance-vie et des courtiers en assurances. • Pas de critères d'aptitude et d'honorabilité et manque général d'efficacité du système d'enregistrement et de surveillance des entités offrant des services de transmission de fonds ou de valeurs, telles que définies à l'article 13.1 de la loi sur les banques. • Manque d'efficacité de la surveillance exercée par le SFMF, le SFSA et le ROSCOM.
R.24 EPNFD - régulation, surveillance et suivi	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas actuellement de système d'octroi de licence par une autorité LAB/CFT compétente pour les casinos. • Pas de mesures pour empêcher les criminels d'acquérir des participations dans un casino. • Nombre limité de visites d'inspection ciblées pour les agents immobiliers. • Comme indiqué sur place, les activités de surveillance des casinos ne semblent pas proportionnées aux risques identifiés par l'autorité de surveillance. • La surveillance des avocats ne porte pas spécifiquement sur les questions de LAB/CFT. • Pas d'informations détaillées sur une surveillance spécifique LAB/CFT des notaires. • Le Bureau des analyses considère ne pas disposer de pouvoirs adéquats. • Le Bureau des analyses compte relativement peu de spécialistes des questions LAB/CFT pour assurer la surveillance de 25.000 entités. • Absence générale d'informations spécifiques permettant d'évaluer l'efficacité du régime de sanctions relatif aux EPNFD. • Les FSPSE ne sont pas couverts.
R.25 Lignes directrices et retour d'information	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Lignes directrices insuffisantes et inefficaces à l'intention des IF, se limitant à l'explication de la loi. • Pas de retour d'information au cas par cas, hormis l'accusé de réception des DOS. • Le retour d'information fourni aux négociants en pierres et métaux précieux, aux avocats et aux notaires est limité.

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'informations sur le retour d'information fourni aux comptables.
Mesures institutionnelles et autres		
R.26 La CRF	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.27 Autorités d'application de la loi	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Le pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités de poursuite de transférer une affaire d'un organe de répression à un autre pourrait être cause d'un manque de clarté dans la répartition des affaires de blanchiment de capitaux entre les différents organes chargés de l'application de la loi (critère de l'efficacité). • L'efficacité du système semble être affectée par la corruption. • Certains organes désignés d'application de la loi ne semblent pas avoir une connaissance suffisante des dispositions de lutte contre le blanchiment de capitaux.
R.28 Pouvoirs des autorités compétentes	C	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.29 Autorités de surveillance	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Limitation du nombre de visites d'inspection LAB/CFT que peut effectuer la BdR. • Le SFSA ne peut exiger et obtenir l'accès aux informations protégées par le secret bancaire. • Le montant maximum des amendes pouvant être imposées aux établissements de crédit est insuffisant. • La BdR ne peut imposer une amende aux membres du Conseil d'administration ou aux hauts dirigeants. • Le SFMF, le SFSA et le ROSCOM ne sont pas habilités à imposer une amende à une institution financière, aux membres de son Conseil d'administration / hauts dirigeants, ni à remplacer ces derniers. • La BdR, le SFMF, le SFSA, le ROSCOM et le Rosfinmonitoring ne disposent pas du pouvoir de retirer une licence en cas de condamnation des bénéficiaires effectifs pour une infraction pénale ou économique pertinente. • Le système de sanction des institutions financières autres que les établissements de crédit est inefficace. • L'aptitude du ROSCOM à effectuer des visites d'inspection portant sur l'ensemble complet des normes LAB/CFT et à exiger la production de pièces ou documents n'est pas clairement définie.
R.30 Ressources, intégrité et formation	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Dans une majorité de bureaux régionaux, d'organes d'application de la loi et d'autorités de surveillance, le nombre de membres du personnel s'occupant spécifiquement des questions de LAB/CFT est peu élevé ou difficile à établir.
R.31 Coopération au plan national	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les organes chargés de l'application de la loi et les autorités de surveillance ne coopèrent pas de façon adéquate au niveau opérationnel face à certains risques systémiques potentiels comme les services illégaux de transmission de fonds et de valeurs.
R.32 Statistiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les autorités ne tiennent pas des statistiques de qualité sur les questions relatives à l'efficacité et à l'efficience du système.
R.33 Personnes morales - bénéficiaires effectifs	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun des systèmes existants n'assure un degré de transparence adéquat en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales.
R.34 Constructions juridiques - bénéficiaires effectifs	n.a.	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation n'est pas applicable.

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
Coopération internationale		
R.35 Conventions	LC	<ul style="list-style-type: none"> Convention FT, article 2(1)(a) : le vol de matériel nucléaire n'est pas couvert.
R.36 Entraide judiciaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> Pas de statistiques fiables sur l'efficacité du système. Le retour d'information fourni par les membres du GAFI et d'autres organes régionaux du type GAFI fait apparaître des retards dans le traitement des demandes d'entraide judiciaire.
R.37 Double incrimination	C	<ul style="list-style-type: none"> Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.38 Entraide judiciaire - mesures de confiscation et de gel	C	<ul style="list-style-type: none"> Cette recommandation est pleinement appliquée.
R.39 Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les insuffisances relevées à propos de l'incrimination du BC et du FT pourraient constituer un obstacle à l'exécution des demandes d'extradition. L'efficacité du système d'extradition vers et depuis les Etats non-membres de la CEI pourrait être améliorée.
R.40 Autres formes de coopération	C	<ul style="list-style-type: none"> Cette recommandation est pleinement appliquée.
Neuf Recommandations Spéciales		
RS.I Mise en œuvre des instruments de l'ONU	LC	<ul style="list-style-type: none"> Convention FT, article 2(1)(a) : le vol de matériel nucléaire n'est pas couvert. Les Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU, ainsi que les résolutions ultérieures, ne sont pas suffisamment appliquées.
RS.II Incrimination du financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'infraction de financement du terrorisme ne couvre pas le vol de matériel nucléaire comme l'exige la Convention de l'ONU pour la répression du financement du terrorisme. La Russie n'a pas introduit la responsabilité pénale des personnes morales.
RS.III Gel et confiscation des actifs servant au financement du terrorisme	PC	<ul style="list-style-type: none"> Le recours à la justice pénale risque de susciter des problèmes s'agissant de la mise en œuvre effective de la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU. La Russie ne dispose pas d'un mécanisme national pour examiner et donner effet aux mesures de gel adoptées par d'autres pays. La Russie ne dispose pas d'un mécanisme efficace et connu du public pour l'examen des demandes de retrait des listes. La Russie ne dispose pas d'une procédure efficace et connue du public pour le dégel des fonds de personnes affectées par inadvertance par une mesure de gel.
RS.IV Déclaration des opérations suspectes	PC	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'obligation d'effectuer une DOS en cas de tentative de transaction par un client occasionnel. Les insuffisances de l'incrimination du financement du terrorisme limitent la portée de l'obligation de déclaration. Manque d'efficacité, en particulier en ce qui concerne le système de DOS sur le financement du terrorisme.
RS.V Coopération internationale	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les insuffisances constatées à propos des Recommandations 36 et 39 affectent négativement la notation pour cette recommandation.
RS.VI Normes LCB s'appliquant aux	NC	<ul style="list-style-type: none"> Le système actuel manque d'efficacité en ce qui concerne le contrôle du respect des normes.

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
services de transmission de fonds ou de valeurs		<ul style="list-style-type: none"> • Une attention insuffisante est consacrée à l'existence de systèmes alternatifs et illégaux de transmission de fonds et aux risques liés à ces systèmes. • Jusqu'en novembre 2007, les prestataires de services de paiement n'étaient pas couverts par le régime de surveillance ; par conséquent, il n'est pas possible de déterminer l'efficacité du contrôle de l'application des normes LAB/CFT par ces prestataires. • L'application des Recommandations 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 22 et 23 dans le secteur TFV souffre des mêmes insuffisances que celle des recommandations s'appliquant aux banques. • Le ROSCOM ne dispose pas de pouvoirs de sanction efficaces.
RS.VII Virements électroniques	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Dans certains cas limités, il n'est pas requis d'informations complètes sur le donneur d'ordre. • Pas d'obligation pour les IF bénéficiaires de mettre en place une procédure sur la base du risque pour les virements électroniques ; la réception des virements n'est pas du tout couverte. • L'obligation de refuser d'exécuter une transaction en l'absence d'informations complètes sur le donneur d'ordre ne peut être appliquée. • La transmission par lots n'est pas spécifiquement mentionnée dans la loi. • Les insuffisances relevées à propos des Recommandations 17 (sanctions) et 23 (suivi et surveillance) s'appliquent également à cette recommandation spéciale. • Il n'est pas possible de mesurer l'efficacité du nouveau système.
RS.VIII Organismes à but non lucratif	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Du fait de l'absence d'examen détaillé du système, toutes les mesures nécessaires n'ont pas été mises en place et on voit mal quelles mesures s'inscrivent effectivement dans une politique globale de lutte contre l'utilisation des ONL par des personnes qui financent le terrorisme, et quels sont les effets de ces mesures (critère de l'efficacité). • Le contrôle de l'application de certaines normes est insuffisant. • Les activités d'information en direction du secteur des ONL ne sont pas suffisamment cohérentes pour remplir un véritable rôle d'orientation. • Pas de système formel efficace axé sur les domaines de vulnérabilité potentiels. • Pas de système formel et efficace de partage d'information afin de cibler les pratiques illégales. • Aucune autorité particulière n'a été formellement désignée comme autorité compétente chargée de coordonner les efforts menés au plan national en Russie en ce qui concerne les ONL et de recevoir les requêtes internationales.
RS.IX Déclaration et divulgation des transports physiques transfrontières	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités compétentes ne disposent pas clairement de la possibilité de bloquer ou de retenir des espèces ou des instruments négociables au porteur déclarés en cas de soupçon de blanchiment de capitaux. • Les formulaires actuels de déclaration des douanes ne sont pas conformes aux exigences définies dans la loi. • Les autorités douanières ne conservent pas toutes les données requises en relation avec le BC/FT. • Pas de coordination adéquate entre les autorités compétentes en ce qui concerne les transports physiques transfrontaliers d'espèces (efficacité).

Quarante Recommandations	Notation	Résumé des éléments justifiant la notation
		<ul style="list-style-type: none"> • Les amendes administratives prévues en cas de fausse déclaration ou de non-déclaration ne sont ni dissuasives, ni efficaces. • Le personnel des douanes ne semble pas sensibilisé au fait que le système peut être utilisé à des fins de LAB/CFT (efficacité). • Nombre insuffisant du personnel spécialisé dans les questions de LAB/CFT aux frontières. • L'efficacité du système semble être affectée par la corruption. • Les insuffisances relevées à propos de la Recommandation Spéciale III ont un impact négatif. • L'envoi d'espèces par le biais de transports sous container n'est pas couvert et les autorités russes n'ont pu établir que cet élément est mis en œuvre par le biais des dispositions générales. • Les autorités n'ont pu démontrer l'efficacité du système.

TABLEAU 2 : PLAN D'ACTION RECOMMANDE POUR AMELIORER LE SYSTEME LAB/CFT

Action recommandée	
Section 2. Système juridique et mesures institutionnelles connexes	
2.1 Incrimination du BC (R.1 et 2)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait introduire le délit d'initié et l'infraction de manipulation de marchés. • Les autorités russes devraient revoir leur position en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales.
2.2 Incrimination du FT (RS.I)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait introduire l'infraction de vol de matériel nucléaire et élargir l'infraction de FT afin d'inclure cette nouvelle infraction. • Les autorités russes devraient revoir leur position en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales.
2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait réfléchir à la possibilité d'étendre les dispositions de l'article 104.1 du Code pénal afin d'y inclure au minimum l'infraction de blanchiment de capitaux.
2.4 Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait mettre en œuvre les éléments de la RS.III qui vont au-delà des exigences contenues dans les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. • La Russie devrait s'appuyer moins fortement sur le système de justice pénale pour être en mesure d'appliquer effectivement la RS.III. • La Russie devrait introduire un dispositif national pour examiner et donner effet aux mesures adoptées au titre des mécanismes de gel existant dans d'autres pays. • La Russie devrait mettre en place une procédure efficace et connue du public pour traiter les demandes de retrait des listes et pour pouvoir dégeler en temps opportun les fonds ou d'autres biens des entités qui ont été affectées par inadvertance par une mesure de gel.
2.5 La Cellule de renseignement financier et ses fonctions (R.26)	<ul style="list-style-type: none"> • Le nombre de postes vacants au sein du Rosfinmonitoring est assez élevé ; tous les postes vacants devraient être pourvus en priorité.
2.6 Autorités d'application de la loi, autorités de poursuite et autres autorités compétentes (R.27 et 28)	<ul style="list-style-type: none"> • Il serait utile d'engager une discussion générale sur la définition et l'établissement des compétences des organes chargés de l'application de la loi et de leurs services spécialisés dans le traitement des affaires de BC/FT. • Le ministère public devrait assurer une surveillance plus rigoureuse, afin de pouvoir au minimum être informé de toutes les affaires traitées par des organes d'application de la loi. • Les efforts pour éliminer la corruption doivent être poursuivis et approfondis. • Toutes les autorités d'application de la loi devraient continuer à renforcer les programmes existants de formation inter-organismes LAB/CFT, afin de pouvoir disposer d'enquêteurs financiers spécialisés et d'experts. • Les programmes internationaux de formation aux questions de BC et de FT, notamment à l'intention du personnel d'application de la loi dans les régions (frontalières), devraient être renforcés. • Les autorités russes devraient remédier au nombre peu élevé de condamnations BC par rapport au nombre d'infractions BC détectées, notamment en examinant la possibilité d'une plus grande spécialisation des autorités de poursuite et de la magistrature, y compris en créant des unités spécialisées au sein des autorités de poursuite et des tribunaux spécialisés dans les affaires de BC/FT, afin d'accroître l'efficacité du système.
2.7 Déclaration et divulgation des transports physiques transfrontières	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait mettre en œuvre tous les éléments d'un système efficace, afin de dissuader les transports physiques illégaux transfrontières de devises. • Le nombre d'employés du SFD devrait être augmenté afin de faire face à l'augmentation de la charge de travail. • Le SFD devrait être encouragé à poursuivre la lutte contre la corruption. • Les autorités devraient lancer en priorité une campagne de sensibilisation du personnel à tous les échelons et dans toutes les régions. • Les autorités devraient veiller à ce que les services de douanes et les organes

Action recommandée	
	<p>d'application de la loi coopèrent dans toutes les régions et soient informés des affaires traitées par chacun d'eux, en particulier dans le domaine de la lutte contre les systèmes alternatifs et illégaux de transmission de fonds.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le cadre légal de déclaration des devises et des instruments négociables au porteur devrait être simplifié sous forme d'un texte de loi unique ; les formulaires de déclaration devraient être mis en conformité avec la législation et imprimés dans toutes les langues. • La Russie devrait veiller à ce que l'envoi de devises ou d'instruments négociables au porteur par le biais de transports sous container soit effectivement couvert en droit et en fait. • Le SFD devrait être légalement habilité à retenir des espèces déclarées en cas de soupçons de BC. Le SFD devrait examiner la possibilité d'utiliser les formulaires de déclaration de devises afin d'identifier et de cibler les auteurs d'infractions de blanchiment et les terroristes. • Le montant des amendes administratives prévues en cas de fausse déclaration ou de non-déclaration devrait être très fortement relevé.
Section 3. Mesures préventives - Institutions financières	
3.1 Risques de BC et de FT	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandations.
3.2 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, y compris les mesures simplifiées ou renforcées (R.5 à 8)	<p><i>Recommandation 5</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait veiller à ce que les questions suivantes soient couvertes par la loi ou la réglementation : 1) l'interdiction explicite de tenir des comptes sous des noms fictifs ; 2) l'obligation d'appliquer les mesures de DVC en cas de soupçons de blanchiment de capitaux, indépendamment de toute exemption ; 3) l'application des mesures de DVC en cas de doutes quant à la véracité des données d'identification du client précédemment obtenues ; 4) l'obligation d'identifier les bénéficiaires effectifs et, en particulier, d'établir quelles sont les personnes physiques qui <i>in fine</i> possèdent ou contrôlent le client ; 5) l'obligation d'appliquer des mesures de vigilance continue. • Les questions suivantes devraient être définies dans la loi, la réglementation ou d'autres textes contraignants : 1) l'obligation pour les entités autres que les établissements de crédit de bien comprendre la propriété ou la structure de contrôle d'une personne morale ; 2) l'obligation de déterminer le but et la nature envisagée de la relation d'affaires ; 3) les obligations relatives au moment de vérification de l'identification ; 4) les conséquences de la non-application des mesures de DVC. • Les normes relatives aux mesures de vigilance renforcées et simplifiées devraient être précisées, en particulier les exemptions aux mesures de DVC dans le cas des transactions occasionnelles. L'émission de directives supplémentaires à l'intention des IF sur les mesures à appliquer à l'égard des constructions juridiques étrangères serait aussi utile. • Dans la loi LAB/CFT, le lien devrait être établi plus fortement entre la nécessité d'établir si le client agit au nom d'une autre personne et l'obligation de recueillir les données d'identification. Il serait aussi utile de préciser dans cette même loi le sens du terme « bénéficiaire », ainsi que les mesures à prendre par les institutions financières pour se mettre en conformité à cet égard. • Des directives supplémentaires devraient être émises à l'intention des IF pour assurer l'identification adéquate des constructions juridiques, étant donné le développement actuel et l'internationalisation croissante du secteur financier. <p><i>Recommandation 6</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Des orientations supplémentaires devraient être fournies à propos des mesures à prendre à l'égard des clients existants qui se révèlent être des personnes publiques étrangères, de l'établissement de l'origine du patrimoine et de l'application des mesures de vigilance renforcée. Les mesures en question devraient en outre être étendues aux bénéficiaires effectifs. La Russie devrait aussi examiner la possibilité d'étendre ces dispositions afin d'y inclure les PPE nationales. <p><i>Recommandation 7</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des critères pertinents devraient être définis dans la loi, la réglementation ou d'autres textes contraignants, en particulier la nécessité de comprendre la nature des activités de l'institution cliente et de s'assurer que les contrôles LAB/CFT mis en place par elle sont pertinents et efficaces. L'obligation de préciser par écrit les

Action recommandée	
	<p>responsabilités LAB/CFT de chaque banque devrait aussi être couverte et la Russie devrait examiner la possibilité de formaliser les normes relatives aux comptes « de passage » (<i>payable-through accounts</i>).</p> <p><i>Recommandation 8</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait examiner les obligations actuellement limitées (qui portent en grande partie sur les opérations bancaires à distance) et introduire des mesures appropriées sur la base de cet examen.
3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (R.9)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait amender la loi LAB/CFT afin d'indiquer clairement que les institutions financières ne sont pas autorisées à se fier aux vérifications effectuées par des tiers.
3.4 Norme de secret ou de confidentialité des institutions financières (R.4)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait lever l'incertitude entourant la définition de « l'organe autorisé » dans la loi LAB/CFT afin d'assurer que tous les organes de surveillance sont effectivement couverts.
3.5 Conservation des documents et virements électroniques (R.10 et RS.VII)	<p><i>Recommandation 10</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait remédier aux lacunes des normes légales s'appliquant à la conservation des documents. • La Russie devrait actualiser la loi LAB/CFT afin d'y inclure la totalité des obligations requises en matière de conservation des documents, même si cela recoupe les obligations énoncées dans d'autres textes de loi. <p><i>Recommandation Spéciale VII</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait amender le régime LAB/CFT actuel afin de remédier aux insuffisances suivantes : 1) la définition des renseignements sur le donneur d'ordre est peut-être suffisante dans le cadre du système de virement actuel en Russie mais elle ne couvre pas tous les éléments prévus par le GAFI ; 2) les virements électroniques reçus de l'étranger ne sont pas couverts par l'obligation d'appliquer des procédures efficaces, basées sur le risque, en cas de renseignements incomplets sur le donneur d'ordre, cet élément de vulnérabilité n'étant pas atténué par le fait (mis en avant par les autorités russes) que la plupart des virements reçus de l'étranger proviennent de pays qui appliquent largement les recommandations du GAFI ; 3) la BdR devrait émettre à l'intention des établissements de crédit des directives spécifiques sur l'application de la réglementation concernant les virements électroniques en cas de transmission par lots ; 4) la Russie devrait développer des règles exigeant des institutions financières qu'elles appliquent une procédure basée sur le risque dans le cas des virements électroniques qui ne sont pas accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre ; 5) dans un but d'efficacité, si la Russie décide d'amender la loi actuelle afin d'y inclure les virements électroniques reçus de l'étranger, les autorités russes devront réexaminer l'obligation générale actuellement en vigueur de simplement refuser toutes les transactions qui ne sont pas accompagnées de renseignements complets sur le donneur d'ordre car celle-ci pourrait entraîner l'arrêt complet des virements électroniques reçus de l'étranger.

Action recommandée	
<p>3.6 Suivi des transactions et des relations d'affaires (R.11 et 21)</p>	<p><i>Recommandation 11</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait exiger des IF qu'elles examinent autant que possible le contexte et l'objet de toutes les transactions inhabituelles, consignent les résultats de ces examens par écrit et les tiennent à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans. La Russie devrait en outre s'assurer que les IF comprennent bien la différence entre le seuil de déclaration obligatoire (> 600.000 RUB) et l'obligation d'examiner le contexte des opérations inhabituelles. D'autre part, la Russie devrait fournir des directives supplémentaires aux IF, en particulier afin d'indiquer clairement que les listes de catégories d'opérations inhabituelles figurant dans la législation et la réglementation ne sont ni exhaustives, ni closes. <p><i>Recommandation 21</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait requérir des IF qu'elles prêtent une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes provenant de ou situées dans des pays qui appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. Les IF devraient aussi examiner autant qu'il est possible le contexte et l'objet des relations d'affaires et des transactions avec ces personnes, consigner les résultats de ces examens par écrit et les tenir à la disposition des autorités compétentes et des auditeurs pendant au moins cinq ans. La Russie, puisqu'elle indique disposer d'un cadre légal pertinent grâce à la nouvelle loi sur les mesures économiques spéciales, devrait se servir de ce cadre pour appliquer des contre-mesures, comme envisagé dans la Recommandation 21. La Russie devrait définir d'urgence l'ensemble de contre-mesures dont elle pourrait exiger l'application par les institutions financières au cas où un pays continuerait à ignorer les recommandations du GAFI.
<p>3.7 Déclaration des opérations suspectes et autres formes de déclaration (R.13 et 14, 19 et 25, et RS.IV)</p>	<p><i>Recommandation 13 et Recommandation Spéciale IV</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait incriminer le délit d'initié et la manipulation de marchés, afin de permettre aux IF de faire une déclaration en cas de soupçons qu'une transaction pourrait impliquer des fonds qui sont le produit des infractions pénales requises. La Russie devrait introduire enfin l'obligation de déclaration des tentatives de transaction par des clients occasionnels. La Russie devrait émettre des directives sur le financement du terrorisme afin d'améliorer l'efficacité du système de transmission de DOS sur le FT. La Russie devrait chercher à mieux sensibiliser les institutions financières autres que les établissements de crédit, au minimum à l'aide d'un programme de formation renforcé axé non seulement sur les obligations légales mais aussi sur les raisons de l'établissement du système LAB/CFT, et s'appuyant sur des exemples, des typologies et des études de cas. <p><i>Recommandation 14</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait étendre les dispositions de protection et l'interdiction d'avertir le client aux IF et à leurs dirigeants. <p><i>Recommandation 25</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait développer le retour d'information au cas par cas, au lieu de se contenter d'accuser réception des DOS. Elle devrait aussi examiner de toute urgence d'autres exemples de retour d'information au cas par cas, notamment les exemples énumérés dans le document GAFI sur les meilleures pratiques à propos du retour d'information par les CRF.
<p>3.8 Contrôles internes, conformité, audit et succursales à l'étranger (R.15 et 22)</p>	<p><i>Recommandation 15</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les autorités russes devraient assurer que toutes les IF établissent et maintiennent des procédures, des politiques et des contrôles internes pour gérer à la fois les risques LAB/CFT et les risques prudentiels et que ces politiques et procédures sont communiquées en détail à tous les employés concernés. Les institutions financières et les organes de surveillance devraient aussi assurer que les programmes de formation intègrent des études de cas et d'autres exemples pratiques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, afin que les employés soient mieux à même de détecter les indices de BC et de FT, lorsque ceux-ci apparaissent. En ce qui concerne le financement du terrorisme, les IF et les organes de surveillance devraient amender les normes de contrôle interne afin d'y intégrer une approche plus détaillée des questions de lutte contre le FT en sus de la pratique actuelle se limitant à vérifier

Action recommandée	
	<p>la liste des entités désignées.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités russes devraient renforcer les dispositions existantes concernant les procédures de sélection des employés afin d'assurer que tous les employés des IF fassent l'objet d'un contrôle suffisant. Les procédures de contrôle devraient prendre en compte les casiers judiciaires et aussi évaluer le degré de vulnérabilité à la corruption de chaque employé ou catégories d'employés. • Le ROSCOM et la Poste russe devraient prendre des mesures proactives et détaillées pour assurer que tous les employés de tous les bureaux de la Poste russe dans le pays soient bien informés des programmes de contrôle interne de la Poste en ce qui concerne les normes LAB/CFT et que les unités de contrôle reçoivent une formation suffisante et appliquent pleinement toutes les obligations légales et réglementaires LAB/CFT. Les autorités russes devraient travailler en coopération étroite avec la Poste russe pour assurer la mise en œuvre efficace et détaillée du programme d'audit indépendant dans tous les bureaux, afin de vérifier la conformité aux normes de contrôle interne dans l'ensemble du pays. <p><i>Recommandation 22</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités russes devraient examiner la possibilité d'harmoniser le cadre légal et réglementaire existant afin d'assurer que les filiales et succursales des IF russes à l'étranger respectent les normes de LAB/CFT. Les directives actuelles à l'intention des établissements de crédit sur la gestion des risques liés aux opérations devraient être étendues afin de couvrir les risques de BC et de FT et les risques prudentiels. Les instances de régulation russes devraient examiner la possibilité d'émettre des directives spécifiques à l'intention des établissements de crédit russes au sujet de la nécessité d'une vigilance accrue à l'égard des filiales et succursales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. Les IF devraient être tenues d'informer l'autorité de surveillance lorsqu'une filiale ou succursale à l'étranger est dans l'incapacité de respecter les normes LAB/CFT appropriées à cause des conditions locales.
3.9 Banques fictives (R.18)	Pas de recommandations.
3.10 Système de surveillance et de suivi - autorités compétentes et organismes d'autorégulation. Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R.23, 29, 17 et 25)	<p><i>Recommandation 23 / secteur bancaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait – de toute urgence – renforcer les dispositions visant à empêcher des criminels de devenir des actionnaires importants d'un établissement de crédit, en amendement la loi sur les banques de façon à abaisser le seuil correspondant de 20% à 10%, en assurant que toute personne détenant directement ou indirectement plus de 10% des participations ou des votes au sein d'un établissement de crédit soit soumise à un contrôle en tant qu'actionnaire important et en veillant à ce que la BdR puisse refuser une acquisition si la personne concernée a été condamnée pour une infraction financière. <p><i>Recommandation 23 / autres secteurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait de toute urgence, comme cela était déjà recommandé dans le Rapport du deuxième cycle d'évaluation du MONEYVAL : 1) introduire des dispositions afin d'empêcher des éléments criminels de devenir des actionnaires importants d'une institution financière non-EC ; 2) sensibiliser le personnel du SFMF, du SFSA et du ROSCOM et augmenter substantiellement le nombre de ce personnel afin d'assurer que chaque IF fasse l'objet d'une visite d'inspection au moins une fois tous les trois ans et que soient effectués des contrôles thématiques approfondis mieux ciblés (sur la base du risque) ; 3) consolider et renforcer le système d'enregistrement et de surveillance des organisations offrant des services TFV conformément à l'article 13.1 de la loi sur les banques, y compris par l'application de critères d'aptitude et d'honorabilité. • La Russie devrait appliquer des critères d'aptitude et d'honorabilité aux sociétés de crédit-bail et amender la loi sur les assurances afin d'assurer que les membres du Conseil d'administration des sociétés d'assurance et des courtiers en assurance remplissent ces critères. • La Russie devrait amender la loi sur la communication de façon à assurer que tous les prestataires possibles de services de transmission de fonds et de valeurs soient soumis à une obligation d'enregistrement ou tenus d'obtenir une licence et soient effectivement soumis à une surveillance. <p><i>Recommandation 29 / secteur bancaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait amender la loi sur la BdR afin de relever substantiellement le

Action recommandée	
	<p>montant maximum des amendes imposées aux établissements de crédit et d'habilier la BdR à imposer des amendes d'un montant approprié aux membres du Conseil d'administration et aux hauts dirigeants de banques en cas de violation des normes LAB/CFT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait amender la loi sur la BdR afin de permettre le retrait d'une licence en cas de condamnation des propriétaires pour une infraction pénale ou économique pertinente et de rendre possible également le retrait d'une licence d'établissement de crédit en cas de non-transmission de DOS à la CRF. En outre, la Russie ne devrait pas limiter le retrait de la licence d'EC aux cas de violations répétées pendant une même année et amender la loi sur la BdR en conséquence. • La Russie devrait supprimer les restrictions prévues à l'article 73, point 5, de la loi sur la BdR en ce qui concerne les visites d'inspection que peut effectuer la BdR, comme le recommandait déjà le Rapport du deuxième cycle d'évaluation du MONEYVAL. <p><i>Recommandation 29 / autres secteurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait de toute urgence : 1) amender la législation pertinente afin d'assurer que le SFMF, le SFSA et le ROSCOM puissent imposer des amendes aux membres du Conseil d'administration et aux hauts dirigeants des IF dont ils assurent la surveillance et ordonner leur remplacement en cas de violation des normes LAB/CFT ; 2) supprimer la restriction s'appliquant au SFSA pour exiger et d'obtenir l'accès aux données protégées par le secret bancaire ; 3) augmenter le personnel du SFMF, du SFSA et du ROSCOM afin d'assurer le fonctionnement effectif du système de sanction des institutions financières. • La Russie devrait indiquer explicitement l'aptitude du ROSCOM à mener des visites d'inspection portant sur tout l'éventail des normes LAB/CFT et à exiger la production de pièces et documents. • La Russie devrait en outre amender la législation pertinente afin d'assurer aussi la possibilité de retirer une licence dans les secteurs autres que le secteur bancaire et le secteur des valeurs mobilières en cas de violation des normes LAB/CFT ou de condamnation des propriétaires pour une infraction pénale ou économique pertinente (cette mesure concerne le SFMF, le SFSA, le ROSCOM et le Rosfinmonitoring). • La Russie devrait amender la loi sur le marché des valeurs afin d'assurer la possibilité de retirer la licence d'une institution financière en cas de non-transmission de DOS à la CRF, en supprimant la condition de violations répétées pendant une même année. <p><i>Recommandation 17</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait amender l'article 15.27 du Code des infractions administratives afin de couvrir les principales violations de la loi LAB/CFT, en particulier l'obligation d'identifier le client et le bénéficiaire effectif, et de relever le montant maximum des amendes pouvant être imposées aux dirigeants d'institutions financières. <p><i>Recommandation 25</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait introduire l'obligation d'émettre à l'intention des IF des lignes directrices qui ne limitent pas à l'explication de la législation.
3.11 Services de transmission de fonds et de valeurs (SR.VI)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait examiner la possibilité d'introduire dans la législation ou la réglementation des dispositions pour assurer que les opérateurs postaux soient mieux informés et mieux en conformité avec les normes LAB/CFT. Les améliorations devraient inclure notamment : 1) l'amélioration de l'interface technique entre les bureaux postaux afin d'assurer une meilleure détection des opérations suspectes ; 2) la définition de normes régissant le montant et la fréquence des envois de fonds autorisés ; 3) le renforcement de la formation des opérateurs postaux aux normes LAB/CFT. Etant donné la taille du secteur postal, la Russie devrait aussi envisager soit de renforcer les capacités et la qualité des fonctions de surveillance du ROSCOM, soit de transférer certains pouvoirs de régulation et de surveillance à une autre autorité fédérale mieux équipée et formée pour évaluer la conformité aux normes LAB/CFT. • La Russie devrait trouver les moyens d'assurer que le ROSCOM soit doté de pouvoirs suffisants pour remédier aux insuffisances constatées dans la conformité de la Poste aux normes LAB/CFT. • Les organes russes chargés de l'application de la loi devraient accorder une priorité plus haute à l'enquête sur l'existence de systèmes illégaux de transmission de fonds, afin de mieux évaluer les dimensions et la nature des risques de BC/FT que posent les envois illégaux de fonds ou de valeurs qui ont lieu en Russie ou qui transitent par la Russie.

Action recommandée	
Section 4. Mesures préventives - Entreprises et professions non financières désignées	
<p>4.1 Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et conservation des documents (R.12)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait réexaminer le régime LAB/CFT s'appliquant aux EPNFD et vérifier que tous les critères pertinents sont effectivement couverts. S'agissant des casinos/ agents immobiliers / négociants en pierres et métaux précieux, les recommandations de base présentées plus haut dans ce rapport en regard des Recommandations 5, 6 et 8 à 11 sont applicables puisque, en Russie, ces entités sont pleinement soumises aux dispositions de la loi LAB/CFT. • En ce qui concerne les avocats, les comptables et les notaires, il conviendrait de développer des dispositions spécifiques afin de couvrir l'ensemble des critères pertinents des Recommandations 5, 6 et 8 à 11, notamment en étendant les obligations DVC de façon à en inclure la gamme complète dans la législation. La Russie devrait aussi prendre des mesures afin d'examiner les moyens de renforcer l'efficacité de l'application des normes LAB/CFT dans ces secteurs. • Etant donné l'éventail d'organes de surveillance existants (Rosfinmonitoring, Bureau d'analyse, Chambre fédérale des notaires et Ordre fédéral des avocats), la Russie devrait prendre des mesures pour coordonner l'approche générale en ce domaine. • La Russie devrait aussi examiner l'utilisation d'espèces dans le secteur immobilier afin de s'assurer de l'absence effective de lacunes importantes du système LAB/CFT dans ce secteur.
<p>4.2 Déclaration des opérations suspectes (R.16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait prendre des mesures pour assurer que toutes les institutions couvertes par l'obligation de transmettre des DOS comprennent bien la différence entre ces déclarations et celles qui concernent les contrôles obligatoires. • En ce qui concerne les avocats, les notaires et les comptables, la Russie devrait prendre des mesures pour améliorer la connaissance des normes dans ces professions, étant donné le nombre actuellement peu élevé de déclarations émanant de ce secteur et le manque d'information permettant d'évaluer l'efficacité du système. • Les autorités devraient continuer à travailler avec les avocats, les notaires et les comptables afin d'assurer la pleine conformité avec les normes relatives aux contrôles internes. • La Russie devrait prendre des mesures supplémentaires pour assurer que les institutions désignées sont conscientes de la nécessité de prêter une attention particulière aux clients de pays qui n'appliquent pas suffisamment les recommandations du GAFI.
<p>4.3 Régulation, surveillance et suivi (R.24-25)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait améliorer les données disponibles permettant d'analyser l'efficacité des mesures qu'elle adopte. Le Rosfinmonitoring devrait examiner la possibilité d'introduire un élément plus important de surveillance sur la base du risque en relation avec les catégories d'entreprises qu'il surveille. Les risques identifiés par le Rosfinmonitoring en relation avec les casinos devraient, en particulier, faire l'objet d'une surveillance plus soutenue. • Les activités effectives des agents immobiliers devraient être examinées afin de vérifier l'absence de lacunes du système LAB/CFT. En particulier, l'idée selon laquelle la plupart des flux de capitaux liés aux transactions immobilières transitent par le secteur bancaire devrait être vérifiée ; le niveau de risque pris en compte dans les activités de surveillance du Rosfinmonitoring dans ce secteur devrait aussi être réévalué. • Le système de surveillance de l'application de la loi LAB/CFT par les avocats et les notaires devrait être considérablement renforcé. • Le système actuel d'octroi des licences de casino ne sera pas modifié avant le 30 juin 2009 (voir section 1). Dans l'intervalle, la Russie devrait examiner les modalités de mise en œuvre des changements prévus et planifier sa réponse aux activités de jeux illicites. Le régime présent et futur ne contient aucune disposition spécifique visant à empêcher des criminels ou leurs associés de détenir une participation dans un casino. Des mesures devraient être prises sur ce point. • Le Bureau des analyses devrait disposer d'un plus grand nombre de spécialistes des questions LAB/CFT afin de pouvoir mieux remplir ses fonctions. • La proposition du Bureau des analyses de faciliter l'accès des organes de surveillance au contenu des DOS, afin de mieux cibler les activités de surveillance, devrait aussi être examinée.

Action recommandée	
	<ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait prendre des mesures supplémentaires pour renforcer le régime de surveillance LAB/CFT en ce qui concerne les comptables.
4.4 Autres entreprises et professions non financières (R.20)	<ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait examiner le risque de blanchiment de capitaux lié à la prolifération des commerces de produits très chers ou de luxe, à Moscou et dans d'autres grands centres urbains, qui a accompagné le récent boom pétrolier en Russie. La Russie devrait s'efforcer de continuer à réduire le recours aux règlements en espèces et introduire des systèmes de paiement plus efficaces, comme ceux qui ont été introduits dans d'autres pays. L'adoption de techniques de paiement modernes permettrait aussi de réduire le besoin de grosses coupures.
Section 5. Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif	
5.1 Personnes morales - Accès aux bénéficiaires effectifs et à l'information sur le contrôle (R.33)	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités russes devraient mettre en place un système requérant un degré de transparence adéquat au sujet des bénéficiaires effectifs et du contrôle des personnes morales.
5.2 Constructions juridiques - Accès aux bénéficiaires effectifs et à l'information sur le contrôle (R.34)	<ul style="list-style-type: none"> Pas de recommandations.
5.3 Organismes à but non lucratif (RS.VIII)	<ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait entreprendre un examen détaillé du système relatif aux ONL, comme le prévoit la Recommandation Spéciale VIII. La Russie devrait développer l'interaction avec le secteur, apprendre de ce secteur et promouvoir certaines valeurs. Les autorités russes devraient mettre en place un système plus formalisé et efficace axé sur les domaines potentiels de vulnérabilité et échanger des informations afin de mieux cibler les pratiques illégales. Les règles en vigueur devraient être pleinement appliquées.
Section 6. Coopération au plan national et International	
6.1 Coopération au plan national et coordination (R.31)	<ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait veiller à la mise en œuvre des résultats de l'examen des politiques, en particulier dans les domaines qui ne sont pas sous la responsabilité du Rosfinmonitoring. La Russie devrait faire un effort supplémentaires pour renforcer la coopération au niveau opérationnel entre les organes d'application de la loi, ainsi qu'entre ces organes et les autorités de surveillance, afin d'axer plus fortement l'attention sur l'existence éventuelle de systèmes alternatifs et illégaux de transmission de fonds en Russie. Cet effort devrait viser à susciter une prise de conscience des risques en ce domaine en prescrivant les mesures à prendre pour traiter le problème.
6.2 Conventions et Résolutions spéciales de l'ONU (R.35 et RS.I)	<ul style="list-style-type: none"> La Russie devrait remédier dès que possible aux insuffisances relevées en relation avec la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes et des résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU. La Russie devrait aussi introduire la responsabilité pénale des personnes morales. La Russie devrait mettre en œuvre les dispositions des Résolutions 1267 et 1373 de l'ONU ainsi que les résolutions ultérieures.
6.3 Entraide judiciaire (R.36-38 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités russes devraient continuer à appliquer une approche proactive du suivi de l'exécution des requêtes, afin de mieux assurer une réponse efficace et en temps opportun. Le Bureau du procureur général devrait veiller à l'existence de canaux de communication bien définis et à l'établissement de points de contact entre lui-même et l'acteur judiciaire chargé de l'exécution de la requête, ainsi qu'entre lui-même et le pays requérant. Les autorités russes devraient maintenir des statistiques sur les aspects plus détaillés des requêtes d'entraide judiciaire, en particulier sur la nature et les résultats de ces requêtes. Les autorités russes sont invitées à poursuivre le suivi du processus d'exécution des demandes d'entraide judiciaire dans le cadre des groupes de travail spéciaux créés

Action recommandée	
	avec un certain nombre de pays.
6.4 Extradition (R.39, 37 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • La Russie devrait renforcer plus encore le système existant d'examens à propos de l'extradition prévus par l'ordonnance n° 32/35 et maintenir des statistiques détaillées couvrant tous les aspects du processus d'extradition dans les affaires de BC/FT. • La Russie devrait aussi renforcer l'efficacité de ses pratiques d'extradition en ce qui concerne les pays non-membres de la CEI, afin de rapprocher les chiffres correspondant aux Etats de la CEI et aux Etats extérieurs à la CEI. Il convient néanmoins de féliciter la Russie pour le nombre élevé de requêtes adressées ou reçues de pays de la CEI. • La Russie devrait remédier aux lacunes de ses infractions de BC et de FT afin d'assurer que la double incrimination ne puisse constituer un obstacle à l'extradition dans ce type d'affaires (pour une analyse des lacunes des infractions de BC et de FT, voir les sections 2.1 et 2.2).
6.5 Autres formes de coopération (R.40 et RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandations.
Section 7. Autres questions	
7.1 Ressources et statistiques (R. 30 et 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Voir les recommandations se rapportant à d'autres recommandations.
7.2 Autres mesures ou questions LAB/CFT pertinentes	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandations.
7.3 Cadre général - questions structurelles	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de recommandations.

ANNEXES

ANNEXE 1 : ACRONYMES ET ABREVIATIONS

BC	Blanchiment de capitaux
BdR	Banque de Russie
CFT	(Mesures) contre le financement du terrorisme
CIA	Code des infractions administratives
Convention de Palerme	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000)
Convention de Vienne	Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988)
Convention FT	Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999)
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CRF	Cellule de renseignement financier
DOS	Déclaration d'opération suspecte
DVC	Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle
EAG	Groupe Eurasie
EC	Etablissement de crédit
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
EUR	Euro (devise)
FSB	Service fédéral de sécurité
FSKN	Service fédéral de contrôle des stupéfiants
FSPSE	Fiducies et sociétés prestataires de services aux entreprises
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
IF	Institution financière
LCB	Lutte contre le blanchiment de capitaux
LAB/CFT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAI	Ministère des Affaires intérieures
MdF	Ministère des Finances
MdJ	Ministère de la Justice
ONL	Organisme à but non lucratif
ONU	Organisation des Nations Unies
PPE	Personnes politiquement exposées
PTNC	Pays et territoires non coopératifs
ROSCOM	Roscommunications (<i>Rossvyazokhrankultura</i>)
ROSREG	RosregISTRATION (Service fédéral d'enregistrement)
RUB	Rouble (devise)
SFD	Service fédéral des douanes
SFI	Service fédéral des impôts
SFMF	Service fédéral de surveillance des marchés financiers
SFSA	Service fédéral de surveillance du secteur des assurances
TFV	Transmission de fonds ou de valeurs

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNALITES, ORGANISMES PUBLICS ET ENTITES DU SECTEUR PRIVE RENCONTRES PAR L'EQUIPE D'EVALUATION

1. M. V. Zubkov, Président du Gouvernement de la Fédération de Russie
 2. M. V. Ivanov, Assistant du Président de la Fédération de Russie
 3. M. A. Kudrin, Premier ministre adjoint et Ministre des Finances de la Fédération de Russie
 4. M. V. Lebedev, Président de la Cour suprême de la Fédération de Russie
 5. M. R. Nurgaliev, Ministre des Affaires intérieures de la Fédération de Russie
-
- Moscou**
6. Rosfinmonitoring (siège)
 7. Banque Alpha
 8. Association des banques russes
 9. Banque de Russie (siège)
 10. Casino Club Europa
 11. Service fédéral des douanes (siège)
 12. Service fédéral de surveillance des assurances (siège)
 13. Ordre fédéral des avocats (siège)
 14. Chambre fédérale des notaires (siège)
 15. Service fédéral de sécurité (FSB) (siège)
 16. Service fédéral de surveillance des marchés financiers (siège)
 17. Service fédéral de contrôle des stupéfiants (siège)
 18. Service fédéral des impôts (siège)
 19. Bureau du procureur général (siège)
 20. Ingosstrakh (assurances)
 21. Ministère des Affaires étrangères (siège)
 22. Ministère des Affaires intérieures (siège)
 23. Ministère de la Justice (siège)
 24. Banque Raiffeisenbank (Autriche)
 25. Renaissance (courtiers en valeurs)
 26. Rosfinmonitoring, Bureau régional du District fédéral central
 27. Rosfinmonitoring, Bureau régional du District fédéral du Nord-Ouest
 28. Rosfinmonitoring, Bureau régional du District fédéral de Sibérie
 29. Rosfinmonitoring, Bureau régional du District fédéral de l'Oural
 30. Poste russe, Bureau du District de Moscou
 31. Sberbank (caisse d'épargne)
 32. Sobinbank
 33. Bureau des analyses (siège)
 34. Cour suprême de Russie (siège)
 35. Chambre de commerce de Vinogradov
 36. Banque Vozrozhdenie
-
- Nijni-Novgorod**
37. Rosfinmonitoring, Bureau régional du District fédéral de la Volga
 38. Casino Alexandrovsky
 39. Assurances Aviva
 40. Banque de Russie, Nijni-Novgorod
 41. Banque de Russie, District de la Volga
 42. Service fédéral des douanes, District fédéral de la Volga
-
43. Service fédéral de surveillance des assurances, District fédéral de la Volga
 44. Service fédéral de sécurité (FSB), District fédéral de la Volga
 45. Service fédéral de surveillance des marchés financiers, District fédéral de la Volga
 46. Service fédéral de contrôle des stupéfiants, District fédéral de la Volga
 47. Banque Forum
 48. Tribunal général, District fédéral de la Volga
 49. Académie du Ministère des Affaires intérieures
 50. Ministère des Affaires intérieures, District fédéral de la Volga
 51. Autorité de poursuite, District de la Volga
 52. Roscommunications, District de la Volga
 53. Rosprocat (crédit-bail)
-
- Khabarovsk**
54. Rosfinmonitoring, Bureau régional du District fédéral d'Extrême-Orient
 55. Banque de Russie, District d'Extrême-Orient
 56. Assurances Dalgaso
 57. Banque Dalkombank
 58. Service fédéral des douanes, District fédéral d'Extrême-Orient
 59. Service fédéral de surveillance des assurances, District fédéral d'Extrême-Orient
 60. Service fédéral de sécurité (FSB), District fédéral d'Extrême-Orient
 61. Service fédéral de surveillance des marchés financiers, District fédéral d'Extrême-Orient
 62. Service fédéral de contrôle des stupéfiants, District fédéral d'Extrême-Orient
 63. Service fédéral de contrôle des stupéfiants, Kraï de Khabarovsk
 64. Tribunal général, District de Khabarovsk
 65. Ministère des Affaires intérieures, District fédéral d'Extrême-Orient
 66. Casino Nadjima
 67. Autorité de poursuite, District fédéral d'Extrême-Orient
 68. Bureau régional de l'immobilier

- 69. Roscommunications, District fédéral d'Extrême-Orient
- 70. Poste russe, District fédéral d'Extrême-Orient
- 71. Bureau des analyses, District fédéral d'Extrême-Orient

Kaliningrad

- 72. Rosfinmonitoring, District fédéral du Nord-Ouest
- 73. Assurances Aini
- 74. Almazholding (pierres précieuses)
- 75. AVK (valeurs mobilières)
- 76. Banque de Russie, District fédéral du Nord-Ouest
- 77. Casino Don Quichotte
- 78. Banque Europejskiy
- 79. Service fédéral des douanes, Oblast de Kaliningrad
- 80. Service fédéral des douanes, District fédéral du Nord-Ouest
- 81. Service fédéral de surveillance des assurances, District fédéral du Nord-Ouest
- 82. Service fédéral de sécurité (FSB), District fédéral du Nord-Ouest
- 83. Service fédéral de surveillance des marchés financiers, District fédéral du Nord-Ouest
- 84. Service fédéral de contrôle des stupéfiants, District fédéral du Nord-Ouest
- 85. Tribunal général, District fédéral du Nord-Ouest
- 86. Ministère des Affaires intérieures, District de Kaliningrad
- 87. Ministère des Affaires intérieures, Département des transports, District de Kaliningrad
- 88. Autorité de poursuite, Oblast de Kaliningrad
- 89. Roscommunications, District fédéral du Nord-Ouest
- 90. Bureau des analyses, District fédéral du Nord-Ouest

Rostov-sur-le-Don

- 91. Rosfinmonitoring, Bureau régional du District fédéral du Sud
- 92. Banque de Russie, District de Rostov
- 93. Service fédéral des douanes, District de Rostov
- 94. Service fédéral des douanes, Bureau du Sud
- 95. Service fédéral de surveillance des assurances, District fédéral du Sud
- 96. Service fédéral de sécurité (FSB), District de Rostov
- 97. Service fédéral de surveillance des marchés financiers, District fédéral du Sud
- 98. Service fédéral de contrôle des stupéfiants, District de Rostov

- 99. Service fédéral de contrôle des stupéfiants, District fédéral du Sud
- 100. Tribunal général, District de Rostov
- 101. LLC Alfa-Don Real Estate Center (immobilier)
- 102. Ministère des Affaires intérieures, Bureau du Caucase-Nord
- 103. Ministère des Affaires intérieures, Novotcherkassk
- 104. Ministère des Affaires intérieures, District de Rostov
- 105. Ministère des Affaires intérieures, District fédéral du Sud
- 106. Banque OJSC MeTraComBank
- 107. Partner Securities (valeurs mobilières)
- 108. Autorité de poursuite, Rostov
- 109. Autorité de poursuite, District fédéral du Sud
- 110. Roscommunications, District de Rostov
- 111. Poste russe, District de Rostov
- 112. Bureau des analyses, District du Don

**ANNEXE 3 : TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES ESSENTIELS
ET AUTRES MESURES**

[version anglaise uniquement]

**ANNEXE 4 : TEXTES DE LOI, REGLEMENTS ET AUTRES MATERIAUX FOURNIS
A L'EQUIPE D'EVALUATION PAR LA RUSSIE**

[version anglaise seulement]

**ANNEXE 5 : INFRACTIONS PRINCIPALES COUVERTES PAR LES ARTICLES 174, 174.1
ET 175 DU CODE PENAL**

Catégories d'infractions désignées par le GAFI	Infractions principales stipulées dans le Code pénal	L'infraction principale s'applique-t-elle aux trois infractions de blanchiment de capitaux 174, 174.1 et 175 ?
Participation à un groupe criminel organisé et racket	<ul style="list-style-type: none"> • 163 Extorsion de fonds • 210 (organisation criminelle) • 209 (banditisme) 	Oui
Terrorisme, y compris le financement du terrorisme	<ul style="list-style-type: none"> • 205 (terrorisme) • 205.1 (financement du terrorisme) 	Oui. Toutefois, comme noté dans la section 1.2 de ce rapport, l'incrimination du financement du terrorisme est insuffisante.
Traite des êtres humains et trafic de migrants	<ul style="list-style-type: none"> • 127.1 (traite des êtres humains) • 322.1 (organisation de migrations illégales) 	Oui
Exploitation sexuelle, y compris l'exploitation sexuelle des enfants	<ul style="list-style-type: none"> • 240 (prostitution forcée) • 241 (organisation de la prostitution) 	Oui
Trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes	<ul style="list-style-type: none"> • 188 (contrebande, y compris la contrebande de substances psychotropes) • 228 (achat et vente de produits de contrebande, y compris les substances psychotropes) • 228.1 (production de stupéfiants) • 229 (vol ou extorsion de stupéfiants) 	Oui
Trafic d'armes	<ul style="list-style-type: none"> • 189 (exportation illégale d'armes de destruction massive et d'autres équipements militaires) • 222 (détention illégale d'armes à feu) 	Oui
Recel de biens volés ou d'autres biens	<ul style="list-style-type: none"> • 175 (recel / réception d'objets volés) 	Oui
Corruption	<ul style="list-style-type: none"> • 201 - 202 (abus de pouvoir) • 204 (corruption dans les activités commerciales) • 290 - 291 (corruption) 	Oui
Fraude	<ul style="list-style-type: none"> • 159 (fraude) 	Oui
Contrefaçon de monnaie	<ul style="list-style-type: none"> • 186 – 187 (contrefaçon de billets de banque, de titres de valeurs mobilières, de cartes de crédit et d'autres moyens de paiement) 	Oui
Contrefaçon et piratage de produits	<ul style="list-style-type: none"> • 146 – 147 (violation de droits d'auteur et de brevets) • 180 (usage illégal d'une marque déposée) 	Oui, mais de façon limitée
Atteintes à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • 246 – 262 (crimes écologiques) 	Oui
Meurtre, lésions corporelles graves	<ul style="list-style-type: none"> • 105 (meurtre) • 111 (blessures graves) 	Oui

Catégories d'infractions désignées par le GAFI	Infractions principales stipulées dans le Code pénal	L'infraction principale s'applique-t-elle aux trois infractions de blanchiment de capitaux 174, 174.1 et 175 ?
Enlèvement, coercition illégale et prises d'otage	<ul style="list-style-type: none"> • 126 (enlèvement) • 127 (privation illégale de liberté) • 206 (prise d'otage) 	Oui
Vol et cambriolage	<ul style="list-style-type: none"> • 158 (vol) • 161 – 162 (cambriolage) 	Oui
Contrebande	<ul style="list-style-type: none"> • 188 (contrebande) 	Oui
Extorsion de fonds	<ul style="list-style-type: none"> • 163 (extorsion) 	Oui
Inscription de faux	<ul style="list-style-type: none"> • 171 (falsification par des agents officiels) • 233 (falsification d'ordonnance de narcotiques) • 327 (falsification de documents officiels) 	Oui, mais de façon limitée
Piratage	<ul style="list-style-type: none"> • 227 (piratage) 	Oui

**ANNEXE 6 : CONFORMITE A LA DEUXIEME DIRECTIVE DE LUTTE CONTRE LE
BLANCHIMENT DE CAPITAUX DE L'UE**

Article 2a : Applicabilité des obligations LCB

<p><i>Description</i></p>	<p>L'article 2a de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE énumère les types d'institutions et de personnes morales ou physiques agissant dans le cadre de certaines professions ou entreprises qui sont soumises à la directive. L'article précise les activités des professions juridiques en relation avec lesquelles les obligations sont applicables. Dans le cas des auditeurs, experts-comptables et conseillers fiscaux, les obligations s'appliquent aux activités générales de chacune de ces professions.</p> <p>La Recommandation 12 du GAFI, qui étend les obligations LCB aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), exclut l'applicabilité aux auditeurs et conseillers fiscaux et la limite aux experts-comptables dans les mêmes cas que ceux prévus pour les professions juridiques. Cependant, la Recommandation 16(a) du GAFI <i>encourage vivement</i> les pays à étendre l'obligation de <i>déclaration</i> (on notera la nouvelle restriction) au reste des activités professionnelles des comptables, y compris les activités d'audit, mais ne mentionne aucunement les conseillers fiscaux.</p> <p>D'autre part, la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE, qui donne plusieurs exemples, se prête à une interprétation plus étendue du champ d'application des obligations LCB aux négociants en biens ou objets de haute valeur. Ici encore, la Recommandation 12 du GAFI limite l'application aux négociants en pierres et métaux précieux. Cela est en outre confirmé dans la définition des EPNFD incluse dans le glossaire.</p>
<p><i>Analyse</i></p>	<p>Aux termes de l'article 5 de la loi fédérale n° 115-FZ du 7 août 2001, telle qu'amendée, « sur la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme » (ci-après : loi LAB/CFT), les organisations suivantes effectuant des opérations avec des fonds monétaires ou d'autres actifs sont soumises aux obligations LAB/CFT : établissements de crédit, acteurs professionnels du marché des valeurs mobilières, sociétés d'assurance et sociétés de crédit-bail, organisations fédérales de communication postale, monts-de-piété, organisations impliquées dans l'achat ou la vente de pierres et de métaux précieux, de bijoux ou des chutes résultant de leur fabrication, organisations de pari mutuel et entités organisant des jeux de loterie et de pari mutuel et</p>

	<p>d'autres jeux à base de risque, y compris les jeux sous forme électronique, organisations de gestion de fonds d'investissement et fonds de pension non publics, organisations offrant des services d'intermédiation lors de l'achat ou de la vente de biens immobiliers, organisations autres que les établissements de crédit acceptant des dépôts en espèces de personnes physiques dans les cas prévus par la législation sur les banques et les activités bancaires.</p> <p>Aux termes de l'article 7.1 de la loi LAB/CFT, les avocats, les notaires et les prestataires de services juridiques ou comptables constituent des entités désignées lorsqu'ils effectuent les opérations définies dans cet article.</p> <p>Les marchands d'art, les maîtres-priseurs et les prestataires de services aux entreprises ne sont pas des entités désignées au titre de la loi LCB et ils ne sont soumis, par conséquent, à aucune obligation LCB.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>La loi LCB n'est pas pleinement en conformité avec l'article 2a de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE, bien que l'application des obligations aux monts-de-piété apparaisse comme un élément positif.</p>
<i>Recommandations et commentaires</i>	<p>Afin d'appliquer les dispositions de l'article 2a de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE, les autorités de la Fédération de Russie devraient examiner la possibilité d'inclure parmi les entités désignées les négociants en œuvres d'art, les maîtres-priseurs et les prestataires de services aux entreprises.</p>

Articles 3(3) et 3(4) : Normes d'identification - Dérogation

<i>Description</i>	<p>Par dérogation aux normes obligatoires d'identification du client s'appliquant aux personnes et entités visées par la directive, l'article 3, paragraphe 3, de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE supprime l'obligation d'identification dans le cas des activités d'assurance lorsque le montant de la ou des primes périodiques n'excède pas 1.000 EUR ou dans le cas du versement d'une prime unique dont le montant n'excède pas 2.500 EUR. Le paragraphe 4 du même article prévoit la possibilité d'une application discrétionnaire des obligations d'identification dans le cas des contrats d'assurance pension, à condition que les polices d'assurance concernées ne comportent pas de clause de rachat et ne puissent servir de garantie à un prêt.</p>
--------------------	--

	<p>La Recommandation 5 du GAFI, en établissant les normes d'identification du client et de vigilance, ne prévoit pas de dérogation similaire. Elle prévoit cependant l'application discrétionnaire en général des procédures d'identification sur la base du risque. Par conséquent, dans certaines situations où le risque est peu élevé, les pays peuvent autoriser les institutions financières à appliquer des mesures réduites ou simplifiées. La Note interprétative de la Recommandation 5 cite d'ailleurs les mêmes cas que la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE comme exemples de situations dans lesquelles l'application de mesure de vigilance simplifiées ou réduites est permise.</p>
<i>Analyse</i>	<p>La loi LCB ne prévoit pas de dérogation spécifique aux normes d'identification dans le cas des activités d'assurance. Tous les clients et toutes les personnes souhaitant établir une relation d'affaires, les personnes impliquées dans une opération (transaction), leurs représentants, agents ou bien le tiers au nom duquel une transaction est effectuée sont soumis aux obligations d'identification.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>La loi LAB/CFT est en conformité avec les normes d'identification du client.</p>
<i>Recommandations et commentaires</i>	

Articles 3(5) et 3(6) : Normes d'identification - Casinos

<i>Description</i>	<p>La deuxième directive LCB du Conseil de l'UE exige à l'article 3, paragraphe 5, l'identification de tous les clients de casinos qui achètent ou revendent des jetons d'une valeur égale ou supérieure à 1.000 EUR. Cependant, le paragraphe 6 du même article prévoit que les casinos qui sont soumis au contrôle des pouvoirs publics satisfont à l'exigence d'identification dès lors que, à l'entrée de la salle de jeu, ils procèdent à l'enregistrement et à l'identification des clients, indépendamment du nombre de jetons que ceux-ci achètent.</p> <p>La Recommandation 12 du GAFI applique les normes de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents aux entreprises et professions non financières désignées. En ce qui concerne les casinos, ces obligations s'appliquent aux clients qui effectuent des transactions financières d'un montant égal ou supérieur au seuil applicable désigné. La Note interprétative de la Recommandation 5 fixe le</p>
--------------------	--

	<p>seuil désigné à 3.000 EUR, qu'il s'agisse d'une transaction unique ou d'une série d'opérations apparemment liées entre elles. D'autre part, dans la méthodologie d'évaluation, sous les critères essentiels pour la Recommandation 12, le GAFI définit, à titre d'exemple, les <i>transactions financières</i> dans un casino comme incluant l'achat ou l'encaissement de jetons de casinos, l'ouverture de comptes, ainsi que les virements et opérations de change. Les normes d'identification prévues par les 40 Recommandations du GAFI au sujet des casinos s'appliquent également aux casinos internet.</p>
<i>Analyse</i>	<p>Les casinos sont des entités désignées aux termes de l'article 5 de la loi LAB/CFT et sont donc tenus d'appliquer les normes DVC prévues dans la loi LAB/CFT. Tous les casinos de la Fédération de Russie sont soumis à la surveillance publique exercée par le Rosfinmonitoring. La loi LAB/CFT exige l'identification du client avant toute prestation de services ou avant l'établissement d'une relation d'affaires. Les casinos internet sont interdits.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>Ayant introduit des procédures d'identification de tous les clients à l'entrée des casinos, procédures qui sont soumises à la surveillance de l'Etat, la Fédération de Russie est en conformité avec les dispositions de l'article 3 (6) de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE.</p>
<i>Recommandations et commentaires</i>	

Article 6 : Déclaration des opérations suspectes

<i>Description</i>	<p>Outre la déclaration des opérations suspectes, la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE stipule à l'article 6, paragraphe 1, que l'obligation de déclaration doit s'étendre à tout fait pouvant être l'indice d'un blanchiment de capitaux. La Recommandation 13 du GAFI prévoit que l'obligation de déclaration doit être effective dès lors qu'une institution financière soupçonne ou a des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds peuvent être le produit d'une activité criminelle.</p>
	<p>D'autre part, l'article 6, paragraphe 3, de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE prévoit que les Etats membres peuvent – dans le cas des notaires et des professions juridiques indépendantes – désigner un organe d'autorégulation approprié comme l'autorité à informer des transactions suspectes ou des</p>

	<p>faits pouvant être l'indice d'un blanchiment de capitaux. La Recommandation 16 du GAFI étend aux EPNFD l'obligation de déclaration prévue dans la Recommandation 13 mais ne définit pas explicitement l'option à adopter quant à l'autorité chargée de recevoir les déclarations. Celle-ci est précisée sous forme impérative dans la Note interprétative de la Recommandation 16. En outre, probablement parce que le GAFI place les comptables dans la même catégorie que les professions juridiques, la Note interprétative étend cette option aux experts-comptables.</p> <p>Enfin, l'article 6, paragraphe 3, de la directive de l'UE stipule que, lorsque l'option d'envoyer les déclarations par le biais d'un organe d'autorégulation est adoptée pour les professions juridiques, les Etats membres sont tenus de prévoir des formes appropriées de coopération entre cet organe et les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les recommandations du GAFI n'exigent pas explicitement une telle coopération mais la Note interprétative de la Recommandation 16, bien que sous une forme non impérative, fait de l'existence de formes appropriées de coopération entre l'organe d'autorégulation et la CRF une condition indispensable lorsque les déclarations doivent être effectuées par le biais d'un organe d'autorégulation.</p>
<i>Analyse</i>	<p>L'article 7.3 de la loi LAB/CFT exige la déclaration des opérations soupçonnées d'être liées au blanchiment de capitaux. L'obligation générale de déclaration s'étend apparemment aux faits qui pourraient être l'indice d'un blanchiment de capitaux.</p> <p>La déclaration par le biais d'un organe d'autorégulation est optionnelle ; un accord doit être conclu à cette fin entre la CRF et l'organe d'autorégulation (avocats et notaires seulement). Le Rosfinmonitoring a établi des accords de coopération avec l'Ordre fédéral des avocats et la Chambre fédérale des notaires ; cependant, les avocats et les notaires sont tenus de transmettre leurs déclarations directement au Rosfinmonitoring.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>L'obligation générale de déclaration couvre apparemment les faits qui pourraient être l'indice d'un blanchiment de capitaux.</p>
<i>Recommandations et commentaires</i>	

Article 7 : Opérations suspectes - Abstention / Surveillance

<p><i>Description</i></p>	<p>L'article 7 de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE exige que les entités et les personnes visées par la directive s'abstiennent d'effectuer toute transaction dont ils savent ou soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux sans en avoir informé préalablement les autorités qui peuvent interrompre l'exécution de la transaction. En outre, lorsqu'une telle abstention n'est pas possible ou est susceptible d'empêcher la poursuite d'une enquête, les entités et les personnes concernées doivent informer les autorités (au moyen d'une DOS) immédiatement après.</p> <p>La Recommandation 13 du GAFI, qui requiert d'imposer l'obligation de déclaration lorsqu'il existe des soupçons ou des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds sont le produit d'une activité criminelle, ne couvre pas les mêmes éventualités que l'article 7 de la directive de l'UE. La Recommandation 5 du GAFI aborde en partie cette question mais dans les situations où une institution financière est dans l'incapacité d'identifier le client ou la nature de la relation d'affaires. Néanmoins, bien que présentant un caractère obligatoire à cet égard, la Recommandation 5 ne prévoit pas que les autorités doivent disposer du pouvoir d'interrompre une transaction. De plus, la déclaration de la transaction n'est pas obligatoire dans ces cas. Les paragraphes 1 à 3 de la Note interprétative de la Recommandation 5 semblent impliquer plus fortement l'obligation d'effectuer une déclaration en pareils cas.</p>
<p><i>Analyse</i></p>	<p>La législation russe ne prévoit pas l'obligation pour les entités déclarantes de s'abstenir d'effectuer une transaction dont ils savent ou soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux sans en avoir informé préalablement les autorités qui peuvent interrompre l'exécution de la transaction. Elle ne prévoit pas non plus l'obligation d'informer les autorités (au moyen d'une DOS) immédiatement après la transaction lorsque l'abstention n'est pas possible ou risquerait d'empêcher la poursuite d'une enquête.</p> <p>.</p>
<p><i>Conclusion</i></p>	<p>La Fédération de Russie n'est pas en conformité avec l'article 7 de la deuxième directive LCB de l'UE.</p>
<p><i>Recommandations et commentaires</i></p>	<p>La Fédération de Russie devrait examiner la possibilité d'introduire l'obligation pour les entités déclarantes de s'abstenir d'exécuter une transaction lorsqu'une DOS a été transmise à la CRF. De plus, lorsqu'une telle abstention n'est pas possible ou risquerait d'empêcher la poursuite d'une enquête, les entités et les personnes concernées devraient être</p>

	tenues d'informer les autorités (au moyen d'une DOS) immédiatement après l'exécution de la transaction.
--	---

Article 8 : Interdiction d'avertir le client

<i>Description</i>	<p>L'article 8(1) de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE interdit aux entités et personnes soumises aux obligations prévues par la directive et à leurs dirigeants et employés de divulguer à la personne concernée ou à un tiers qu'une DOS ou des informations ont été transmises aux autorités ou qu'une enquête pour blanchiment de capitaux est en cours. L'article 8(2) prévoit en outre la possibilité pour les Etats membres de ne pas appliquer l'interdiction d'avertir le client aux notaires, aux professions juridiques indépendantes, aux auditeurs, aux comptables et aux conseillers fiscaux.</p> <p>La Recommandation 14 du GAFI impose une interdiction similaire aux institutions financières et à leurs dirigeants, agents et employés. La Recommandation 16 étend cette interdiction à toutes les EPNFD. Cependant, l'interdiction prévue dans la Recommandation 14(b) porte uniquement sur l'envoi d'une DOS ou d'informations connexes. Elle ne couvre donc pas les enquêtes en cours sur le blanchiment de capitaux. D'autre part, les recommandations du GAFI ne prévoient pas la possibilité pour certaines EPNFD d'être exemptées de l'interdiction d'avertir le client. La Note interprétative de la Recommandation 14 envisage une telle exemption uniquement dans le cas où une EPNFD tente de dissuader un client de s'engager dans une activité illégale.</p>
<i>Analyse</i>	<p>L'article 7 (6) emploie l'expression d'« informations appropriées » qui est considérée comme couvrant également les enquêtes en cours. Les institutions financières et leurs dirigeants ne sont pas couverts par la disposition relative à l'interdiction d'avertir le client.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>L'article 7 (6) n'est pas pleinement en conformité avec l'article 8 de la deuxième directive LCB de l'UE.</p>
<i>Recommandations et</i>	<p>Les autorités de la Fédération de Russie devraient faire en sorte que la disposition relative à l'interdiction d'avertir le client</p>

<i>commentaires</i>	couvre aussi les institutions financières et leurs dirigeants.
---------------------	--

Article 10 : Déclaration des autorités de surveillance

<i>Description</i>	<p>L'article 10 de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE impose l'obligation aux autorités de surveillance d'informer les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux si, au cours d'inspections auprès des entités ou des personnes visées par la directive ou d'une autre façon, elles découvrent des faits susceptibles de constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux. La directive requiert en outre l'extension de cette obligation aux organes de surveillance habilités à superviser les marchés boursiers, les marchés de devises et les marchés de produits financiers dérivés.</p> <p>Dans leurs dispositions concernant la régulation et la surveillance des institutions financières et des EPNFD (Recommandation 23) et des constructions juridiques (Recommandations 26 à 32), les 40 Recommandations du GAFI ne prévoient pas l'obligation pour les autorités de surveillance de déclarer les faits pouvant être l'indice d'activités suspectes qu'ils détectent au cours de leurs contrôles.</p>
<i>Analyse</i>	<p>La loi LAB/CFT exige des autorités centrales de la Fédération de Russie, des autorités des entités constitutives de la Fédération de Russie et des organes autogérés qu'ils fournissent au Rosfinmonitoring l'information et les documents nécessaires à l'exercice de ses fonctions (à l'exception des informations portant sur la vie privée des individus). La loi LAB/CFT ne fait pas obligation aux organes de surveillance de faire une déclaration au Rosfinmonitoring si, dans le cours de leurs inspections, ils découvrent des faits susceptibles de constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>Les dispositions en vigueur ne sont pas pleinement conformes à l'article 10 de la deuxième directive LCB de l'UE.</p>
<i>Recommandations et commentaires</i>	<p>Les autorités de la Fédération de Russie devraient examiner la possibilité d'étendre l'obligation de déclaration aux autorités de surveillance.</p>

Article 12 : Extension des obligations LCB

<i>Description</i>	<p>L'article 12 de la deuxième directive LCB du Conseil de l'UE prévoit l'obligation impérative pour les Etats membres</p>
--------------------	--

	<p>d'étendre l'application des dispositions de la directive, en totalité ou en partie, aux professions et catégories d'entreprises, en sus des entités et personnes énumérées à l'article 2a, qui risquent tout particulièrement d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux.</p> <p>La Recommandation 20 du GAFI prévoit une obligation semblable, sous une forme non impérative, puisqu'elle requiert des pays qu'ils envisagent d'appliquer les Recommandations aux catégories de professions et d'entreprises autres que les EPNFD.</p>
<i>Analyse</i>	<p>Les autorités de la Fédération de Russie ont tenu compte de cette disposition de la directive en appliquant la loi LCB également aux monts-de-piété, aux entités qui achètent ou vendent des chutes de métaux précieux ou de pierres précieuses, aux sociétés de pari mutuel et aux entités organisant des jeux de loterie et de pari mutuel et d'autres jeux à base de risque – autres que les casinos –, y compris sous forme électronique.</p>
<i>Conclusion</i>	<p>La loi LAB/CFT est en conformité avec l'article 12 de la deuxième directive LCB de l'UE.</p>
<i>Recommandations et commentaires</i>	