



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 11 July 2008

**MONEYVAL (2008) 23 SUMM**

**COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS**  
**(CDPC)**

**COMITÉ D'EXPERTS SUR L'ÉVALUATION**  
**DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX**  
**ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME**  
**(MONEYVAL)**

***RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE TROISIÈME CYCLE***  
***SUR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE<sup>1</sup>***

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

**RÉSUMÉ**

Mémoire  
Préparé par le Secrétariat  
Direction Générale des Droits de l'Homme et des Affaires Juridiques

---

<sup>1</sup> Adopté par MONEYVAL lors de sa 27e réunion plénière (Strasbourg, 7-11 Juillet 2008)

Tous droits réservés. La reproduction des textes est autorisée, à condition d'en mentionner la source, à l'exception des cas où celle-ci est expressément interdite. Pour toute utilisation à des fins commerciales, cette publication ne peut ni totalement ni partiellement être traduite, reproduite ou transmise, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit - électronique (CD-ROM, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou par tout autre système de stockage et de recherche d'informations - sans l'autorisation préalable écrite du Secrétariat MONEYVAL, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou [dgl.moneyval@coe.int](mailto:dgl.moneyval@coe.int)).

## **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<sup>er</sup> 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 souhaitent 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 mont-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.