



Strasbourg, 19 janvier 2001

PC-R-EV (00) 20 Rés.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Comité restreint d'Experts sur l'Evaluation des Mesures de Lutte contre le
Blanchiment de Capitaux
(PC-R-EV)

PREMIER RAPPORT D'EVALUATION MUTUELLE SUR
L'UKRAINE

RÉSUMÉ

1. Une équipe d'examineurs du PC-R-EV, accompagnés par des collègues du Groupe d'Action Financière (GAFI), s'est rendue en visite en Ukraine du 22 au 25 mai 2000.
2. Il s'avère que les activités criminelles en Ukraine ont en majeure partie des motifs financiers. La consommation de drogue augmente, mais l'Ukraine demeure avant tout un pays de transit, en raison de sa situation géographique au centre de l'Europe. On distingue globalement trois principaux domaines d'activité criminelle générant des profits illégaux : le trafic (de drogue, d'êtres humains et d'armes) ; la fraude, notamment la fraude fiscale et la manipulation illégale du processus de privatisation ; et la corruption. Il apparaît que les crimes sont commis principalement par des groupes plutôt que par des individus isolés. La lutte contre le crime organisé figure parmi les priorités essentielles des services répressifs.
3. L'Ukraine est très vulnérable à l'égard du blanchiment de capitaux. Un certain nombre de mesures limitées ont été prises, mais il reste encore beaucoup à faire pour créer un système anti-blanchiment. De graves insuffisances existent actuellement dans tous les secteurs. Parmi celles-ci, la principale est l'absence de loi anti-blanchiment préventive et exhaustive.
4. L'économie repose essentiellement sur les paiements en espèces, l'emploi de moyens de paiement non monétaires étant limité. Cette situation expose l'Ukraine à la phase de placement du processus de blanchiment de capitaux. C'est pourquoi les premiers efforts de ce pays en matière de lutte contre le blanchiment se sont concentrés sur les banques d'affaires, avec la mise au point d'un certain nombre de règles pour l'identification des clients. On constate en outre une vulnérabilité évidente à l'égard de la phase de placement au niveau des bureaux de change (dont le nombre exact n'est pas connu, mais peut être estimé à environ 5000) et des casinos, auxquels sont rattachés des services de transfert d'argent et de change. On ignore quel est le nombre de casinos. Au moment de la visite, les casinos n'ont été soumis à aucun système d'enregistrement ou d'autorisation. Les autorités ukrainiennes ont expliqué que le blanchiment de capitaux se fait fréquemment au moyen de « paiements » effectués par des sociétés-écrans, dans le cadre de contrats fictifs avec des entreprises étrangères fictives, et par l'intermédiaire de banques offshore. Ces capitaux sont souvent réinvestis en Ukraine, dans le cadre du processus de privatisation. L'achat de biens immobiliers et de voitures de luxe est une autre méthode employée dans la phase d'intégration du processus de blanchiment de capitaux.
5. De l'avis général, une partie importante des capitaux qui quittent l'Ukraine sont des impôts impayés, la fraude étant facilitée par le recours à des sociétés-écrans. En revanche, les examinateurs n'ont pu établir avec la même clarté dans quelle mesure les différentes autorités compétentes ont étudié de façon précise l'importance et les mouvements des fonds illicites issus d'infractions n'étant pas liées aux revenus mais qui procurent des avantages financiers considérables. Les examinateurs ont constaté que les autorités ukrainiennes ont actuellement une connaissance incomplète du problème du blanchiment de capitaux dans leur pays. De nombreuses instances tentent d'élaborer des réponses à la menace du blanchiment, sans connaître réellement le problème dans toutes ses dimensions. Aussi les examinateurs recommandent-ils vivement que l'on envisage d'organiser, comme première étape, un séminaire pour tous les responsables concernés au sein des ministères, des instances de réglementation et des banques, ainsi qu'à l'intention des procureurs et des enquêteurs, afin d'améliorer la connaissance des méthodes employées par les criminels pour blanchir de l'argent en Ukraine et pour transférer des capitaux sur des comptes à l'étranger.
6. Sur le plan juridique, l'Ukraine a signé et ratifié la Convention de 1998 des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne), entrée en vigueur en 1991, ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au

blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Convention de Strasbourg), entrée en vigueur le 1^{er} mai 1998. Les examinateurs ont été informés que ces deux conventions sont directement applicables en droit ukrainien. Des préoccupations ont néanmoins été exprimées quant au fait que la législation nationale n'a pas été mise en conformité avec ces conventions parallèlement à leur entrée en vigueur ; des travaux sont en cours pour compléter les conventions par de nouvelles lois au niveau national. À la suite de la ratification de la Convention de Vienne, l'Article 229(12) du Code Pénal, qui criminalise le blanchiment d'argent issu du trafic de drogue, a été adopté en 1995. Des enquêtes ont été menées dans des affaires de blanchiment d'argent lié au trafic de drogue, mais il n'y a pas eu de condamnations. Un nouvel article contenu dans le projet de Code Pénal vise à étendre le champ des infractions principales dont les produits sont susceptibles de faire l'objet d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment d'argent. Les examinateurs appellent à adopter rapidement une telle disposition ; il est important que celle-ci couvre tous les aspects matériels de l'infraction, comme le prévoient les conventions internationales existantes. Il serait utile de réexaminer l'élément intentionnel de l'infraction à la lumière de l'expérience recueillie avec les dispositions en vigueur. En ce qui concerne l'attribution de la qualification pénale, il y a lieu d'envisager également un élément intentionnel fondé sur des soupçons plausibles et assorti de sanctions moins lourdes. Il faudrait réfléchir aussi à l'opportunité d'adopter, comme le prévoit la Convention de Strasbourg, la notion de blanchiment de capitaux non intentionnel.

7. Les examinateurs ont été informés qu'un certain nombre de confiscations ont été menées avec succès, mais il ne leur a pas été indiqué clairement quels étaient les motifs et l'importance de ces mesures. Les examinateurs sont d'avis que les autorités ukrainiennes devraient amender avec soin le régime de confiscation afin qu'il permette avec certitude de confisquer à la fois les produits (au sens large que la Convention de Strasbourg donne à ce terme) et les instruments des infractions. Le dispositif de confiscation ne doit pas pouvoir être déjoué en transférant les produits d'une infraction à des tiers. Il doit être possible d'ordonner des confiscations en valeur.
8. Selon les informations transmises aux examinateurs, les autorités ukrainiennes ont ordonné avec succès un certain nombre de mesures provisoires dans des affaires pénales. On note toutefois qu'aucune mesure provisoire n'a été prise dans le cadre des 39 enquêtes ouvertes au sujet d'affaires de blanchiment d'argent provenant du trafic de drogue. Les examinateurs sont d'avis que le régime des mesures provisoires demande lui aussi à être amendé afin que l'on dispose de toutes les dispositions juridiques nécessaires pour identifier, dépister et saisir des biens, ainsi que pour geler des comptes bancaires, en vue de confisquer des produits d'infraction conformément à la définition large que la Convention de Strasbourg donne à ce terme.
9. Il est instamment recommandé que le système préventif prévoie la criminalisation de l'omission de notification ou de dénonciation. D'autre part, on examinera attentivement l'opportunité d'adopter le principe de responsabilité pénale des personnes morales.
10. Les multiples instruments juridiques internationaux signés au cours d'une période relativement courte par l'Ukraine et le nombre croissant d'accords bilatéraux conclus par ce pays témoignent de la volonté des autorités ukrainiennes de coopérer au niveau international. Actuellement, l'entraide dans les affaires de blanchiment d'argent se limite aux affaires liées au trafic de drogue ; aussi est-il vivement recommandé d'établir rapidement une définition plus large de l'infraction de blanchiment d'argent notamment dans le contexte de la coopération internationale. À cet égard, il serait notamment utile que les autorités ukrainiennes inscrivent dans leur législation une procédure d'application des ordonnances

étrangères de confiscation pour le cas où la mise en œuvre de la Convention de Strasbourg donnerait lieu à des problèmes.

11. Le dispositif de prévention ukrainien est très loin de satisfaire aux principes énoncés dans les 40 recommandations du GAFI et dans la Directive de l'Union européenne du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (91/308/CEE). Il est essentiel que l'Ukraine démontre sa volonté politique de combattre le blanchiment d'argent en adoptant rapidement une loi exhaustive contre le blanchiment, conforme aux normes du GAFI, et qu'un système de prévention devienne pleinement opérationnel sous peu. Actuellement, les banques et autres principaux acteurs du secteur financier ne sont pas tenus de détecter ni de déclarer des transactions suspectes. De fait, le dépistage de telles transactions ne figure pas actuellement pas parmi les priorités des banques.
12. Un projet de loi préventive a été présenté aux examinateurs, mais le calendrier de sa mise en œuvre n'a pas été précisé. La même incertitude régnait quant à savoir si le projet en question était la version définitive. En tout état de cause, cette loi s'appliquerait à un large éventail de personnes morales et physiques menant des « opérations financières », aux termes de la définition. Les examinateurs recommandent vivement d'inclure dans cette loi un système de notification obligatoire pour les transactions suspectes, sans aucun seuil monétaire.
13. Il y a encore beaucoup à faire pour accroître la coopération du secteur financier, afin que la loi préventive ne bute pas sur une observation insuffisante, comme cela a semblé-t-il être le cas du système de notification de mouvements d'espèces suspects mis en place dans le cadre de la loi de 1993 sur les principes de lutte contre le crime organisé. Les examinateurs estiment que la mise au point d'une approche de partenariat entre les autorités et le secteur financier sera essentielle pour le succès de la lutte contre le blanchiment d'argent en Ukraine. Pour favoriser ce processus, il est nécessaire d'établir des dispositions juridiques claires, qui protègent les établissements financiers et leur personnel vis-à-vis d'une éventuelle responsabilité pénale ou civile en liaison avec des notifications faites de bonne foi ; il faut également concevoir des systèmes assurant une communication efficace dans les deux sens. Un système de contrôle du respect des obligations anti-blanchiment doit être mis en place (dans les secteurs où des autorités de contrôle existent) et doté d'inspecteurs sensibilisés à la menace que représente le blanchiment d'argent. La réglementation et le contrôle des obligations anti-blanchiment s'appliquant aux bureaux de change et aux casinos doivent faire l'objet d'un examen poussé.
14. Des mesures visant à mettre un terme à l'ouverture de comptes anonymes ont été prises en 1998 au moyen d'un décret présidentiel annulant un décret antérieur qui autorisait les résidents et les non-résidents à tenir des comptes anonymes. Les comptes à numéro sont autorisés, mais on ignore leur nombre. Les autorités ukrainiennes devront se pencher sur le fait que, lorsque la loi préventive aura été adoptée, les procédures exhaustives de contrôle visant à identifier les transactions suspectes pourront être largement contrôlées par l'utilisation de comptes à numéro. En outre, les obligations d'identification des clients et de conservation des enregistrements pour l'ouverture de comptes normaux ne s'appliquent actuellement qu'aux banques ; ces principes doivent être élargis à tous les établissements financiers. Des dispositions formelles doivent être adoptées pour s'assurer qu'il est procédé à une vérification du propriétaire effectif lors de toute ouverture de compte (et de toute transaction).
15. Les examinateurs estiment nécessaire d'instaurer un contrôle plus strict de l'octroi d'autorisations aux banques et aux bureaux de change ; ils recommandent vivement d'inscrire dans la procédure d'autorisation l'obligation de vérifier l'origine du capital primitif. La Banque nationale d'Ukraine doit avoir le pouvoir de retirer une autorisation lorsqu'un acte de

blanchiment d'argent ou une infiltration criminelle ont été établis. Les autorités ukrainiennes souhaiteront également s'assurer de l'existence d'un système adéquat pour empêcher une mainmise criminelle sur les casinos. Eu égard aux préoccupations exprimées vis-à-vis des examinateurs au sujet de l'utilisation de sociétés-écrans et de sociétés-coquilles pour blanchir des capitaux, le système d'octroi d'autorisations aux entreprises doit de toute urgence être examiné en vue de renforcer le dispositif de contrôle.

16. Plusieurs organismes répressifs exercent des compétences dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Certains d'entre eux, dont l'administration des impôts, travaillent assidûment sur le problème du blanchiment, comme en témoigne leurs priorités et projets ainsi qu'un certain nombre de modestes succès. Toutefois, l'actuelle absence de condamnations et de sanctions dans les affaires de blanchiment d'argent issu du trafic de drogue montre que l'application de la loi n'a pas apporté à ce jour une réponse efficace à la menace globale du blanchiment de capitaux. Il est urgent que l'Ukraine remporte quelques succès dans le cadre de poursuites et d'ordonnances de confiscation concernant des affaires de blanchiment d'argent liées à des activités criminelles traditionnelles et au crime organisé. Les enquêtes et poursuites portant sur de graves actes de criminalité financière doivent bénéficier d'un niveau adéquat de priorité. Il convient d'identifier et d'écartier tous les obstacles aux procédures d'enquête qui résultent inutilement du secret bancaire. Les procureurs et les enquêteurs ont besoin d'améliorer leur connaissance des techniques de blanchiment de capitaux, mais aussi de convenir d'une position commune en ce qui concerne le niveau minimum de preuve requis pour lancer des poursuites pour blanchiment d'argent ; ils doivent également bénéficier de davantage de formation et d'aide dans le domaine des techniques d'enquête financière.
17. En l'absence de cellule de renseignements financiers (FIU), les efforts déployés par l'Ukraine pour combattre le blanchiment de capitaux ne s'articulent pas autour d'une instance centrale et unique. Aussi la communication et la coordination entre les organes répressifs sont-elles insuffisantes. La création d'une FIU sera donc essentielle pour le succès global de la lutte de l'Ukraine contre le blanchiment de capitaux. Il faudra que la FIU remplisse les conditions requises pour pouvoir adhérer au Groupe Egmont, et se porte candidate à l'adhésion le moment venu. Sa création doit être mise à l'étude immédiatement, et l'on envisagera d'en faire un organisme polyvalent. Le processus de mise en œuvre de la loi dans son ensemble doit être amorcé avant son entrée en vigueur ; en outre, il est recommandé d'établir un organe de coordination à un niveau de responsabilité suffisamment élevé, qui rassemblera tous les principaux acteurs du système anti-blanchiment, pour élaborer ensemble un plan d'action.
18. En appliquant ces recommandations sans tarder, les autorités ukrainiennes pourront progresser dans la voie du redressement des insuffisances actuelles et de la mise en conformité avec les normes internationales.